

CASO DE ESTUDIO ENTRE CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA

INFORME FINAL

**MERCADOS VERDES:
UNA OPORTUNIDAD QUE
REQUIERE SER ATENDIDA**

Diciembre, 2002

Autores: Nicola Borregaard y Guillermo Geisse G.
Annie Dufey, Juan Ladrón de Guevara

Elaborado por
- CIPMA - Centro de Investigación y Planificación
del Medio Ambiente. Bucarest 046, 2º Piso, Depto. - D, Providencia,
Casilla 16362 - Santiago 9 - Chile
Fonos: 3341091 - 3341096 - 2310602 - Fax: 3341095
www.cipma.cl
- Con la colaboración de RIDES - Recursos e Investigación
para el Desarrollo Sustentable. Andrés de Fuenzalida 22, Of. 801
Providencia, Santiago - Chile. Fonos: 2320616 - 2317565 - Fax: 2318716
www.rides.cl
- Este estudio contó con el financiamiento del IISD-International Institute for Sustainable
Development. Portage 161 Avenue East, 6th Floor, Winnipeg, Manitoba, R3B0Y4 - Canadá.
www.iisd.org
y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile. Bandera 52, Santiago - Chile.
www.minrel.cl
Autores: Nicola Borregaard, Guillermo Geisse G., Annie Dufey, Juan Ladrón de Guevara.
Colaboradores: Karin Gauer, Jaime Izquierdo, Leonel Sierralta y Alejandra Vergara.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN

1. El mercado de los productos sustentables	6
2. El rol de la gestión de la cadena de valor, los esquemas de certificación y los canales de comercialización	8
3. El rol de la información	10
4. El rol del apoyo estatal en los países industrializados	11
5. El rol de la institucionalidad pública	12
6. Bibliografía	14

II. AGRICULTURA ORGÁNICA

1. Vino Orgánico en Chile	15
1.2. Contexto y Producción de Vino Orgánico en Chile	15
A. Sector vitivinícola chileno	15
B. Agricultura orgánica chilena	21
C. Vino orgánico	23
1.3. Aspectos Críticos en la Producción y Exportación de Vino Orgánico en Chile	25
A. La certificación orgánica en Chile	25
B. Costos de conversión y certificación	31
C. Acceso a información	33
D. Instrumentos de apoyo	35
1.4. Conclusiones	41
1.5. Bibliografía	43
1.6. Anexos Caso Chileno	45
Anexo 1: Ubicación de las principales viñas grandes y emergentes según subregiones y zonas vitivinícolas	45
Anexo 2: Procesos de vinificación	45
2. La UE y el Mercado de los Productos Orgánicos, en particular del Vino	47
2.1. El Mercado	47
A. Vitivinicultura orgánica	48
2.2. La Política	50
2.3. Exportar a la UE	52
A. Barreras no arancelarias – comercialización – información	53
B. Canales de Comercialización	59
C. Información	63
D. Estructura de Apoyo	65
E. Otras barreras potenciales	73
F. Apoyo a la producción orgánica en Chile desde el lado europeo	74
2.4 Bibliografía	75

III. EL MANEJO FORESTAL SUSTENTABLE

1. Introducción	78
2. Tendencias en el Comercio y Consumo de Productos Forestales	80
2.1 El Comercio y Consumo Forestal en el Mundo y en la UE	80
2.2 Tendencias en el sector forestal chileno	83
3. Tendencias en el Manejo Forestal Sustentable en la UE	84
3.1 La Política de la UE y la Certificación Forestal	86
3.2 Análisis del Mercado de la UE en relación al MFS	87
4. Los Temas Claves en la Certificación de Manejo Forestal Sustentable en Chile	93
4.1 Perspectivas de las iniciativas de certificación de MFS actualmente en desarrollo en Chile.	94
A. Credibilidad de los sistemas de certificación	94
B. Tratamiento de temas sensibles en el contexto internacional	97
C. Reconocimiento Mutuo	99
4.2 Costos involucrados en la certificación	101
4.3 Contribución de las iniciativas de Certificación al Manejo Forestal Sustentable de los bosques chilenos	102
5. Conclusiones y Recomendaciones	103
6. ANEXOS	105
Anexo 1: El caso de seguimiento de la importaciones forestales rusas	105
Anexo 2: Iniciativas chilenas de certificación de manejo forestal Sustentable.	108
Anexo 3: Pautas para la elaboración de normas de PEFC y procedimientos para la aprobación de esquemas de certificación de PEFC	113
7. Bibliografía	121

IV. CERTIFICACIÓN ORGÁNICA Y ETIQUETAS FORESTALES EN LA OMC

1. La OMC hacia el acceso al mercado	123
2. La OMC y los Bienes y Servicios Ambientales	124
3. La OMC y los subsidios	125

V. CONCLUSIONES

1. Existen Protecciones en el Mercado Verde	126
2. Reglas y Rol de la OMC	127
3. Problemas en el Mercado Nacional	128
4. Recomendaciones	129
5. Bibliografía	130

I. INTRODUCCIÓN

Hasta el momento, bastante se ha escrito en relación con el nuevo mercado de los productos sustentables, los productos orgánicos, los productos amables con el medio ambiente, los productos con un impacto social positivo (el comercio justo). Considerando que este mercado apunta básicamente a las preferencias de los consumidores de países industrializados, los productores de países en desarrollo han manifestado su anhelo de alcanzar una participación significativa en este nuevo segmento del mercado¹. Se formuló la hipótesis de que a través de la producción de bienes amables con el medio ambiente y la conquista de estos nuevos mercados se beneficiarían tanto el medio ambiente como el crecimiento económico, con lo cual se aportaría al desarrollo sustentable en el mundo en progreso.

Sin embargo, siguen siendo escasos los ejemplos exitosos de exportaciones de países en desarrollo destinadas a este segmento del mercado². Pareciera que, por una parte, no ha sido posible generar pautas debido al insuficiente número de variables de éxito identificadas en estos contados ejemplos, y que, por otra parte, no ha sido posible identificar obstáculos con la suficiente claridad para elaborar e implementar futuras estrategias.

Este proyecto tiene como objetivo analizar de qué manera podría aprovecharse el potencial de los mercados verdes con miras al desarrollo de nuevos mercados. Se identifican algunos obstáculos que dificultan introducir la producción verde y se sugieren métodos para salvar dichas dificultades, de tal modo que sea posible mejorar y crear nuevas oportunidades para el futuro. Se analizan tanto la situación de los países importadores como el contexto local.

Se utilizarán dos líneas de producto como estudios de caso: la certificación de productos agrícolas (vino orgánico) y la certificación de productos forestales (manejo forestal sustentable). Estas líneas de producto se analizan en el contexto de las importaciones chilenas a la Unión Europea.

Dos hipótesis se someten a prueba:

1. La existencia de “protecciones” a los mercados verdes en los países importadores (el hecho de que los mercados verdes existan, pero que estén reservados para los productores del mismo país)
2. La falta de capacidad para desarrollar nuevos mercados verdes en el país exportador

La primera hipótesis apunta a temas de transparencia, participación, capacitación e información, costos de certificación, canales de comercialización y, también, a la existencia de subsidios. La interrogante básica que subyace a esta hipótesis consiste en determinar si existe o no una discriminación implícita, o incluso explícita, en contra de las exportaciones verdes provenientes de terceros países.

La segunda se concentra en aspectos tales como estructuras institucionales, estructuras de apoyo, ajustes tecnológicos, en relación con lo cual adquiere gran importancia superar la conducta reactiva que se observa en los países exportadores.

1) Ver, por ejemplo, UNCTAD/DITC/TED/3 1999.

2) En Latinoamérica pueden mencionarse, por ejemplo, la producción certificada de flores en Ecuador y Colombia, el café orgánico en Costa Rica, los productos de comercio justo de Nicaragua y El Salvador.

1. El mercado de los productos sustentables

Si bien la iniciativa formal más antigua en esta línea, el comercio justo, data de principios de la década de 1970, durante la última década se produjo un notorio aumento del comercio regido por criterios ambientales o éticos. En la actualidad, varios miles de organizaciones, productores, firmas comercializadoras y compañías de *marketing* alternativo se encuentran agrupadas en las asociaciones de Comercio Justo, Comercio Ecológico o Comercio Ético.

A nivel mundial, las ventas del comercio justo en el año 2000 alcanzaron una cifra cercana a los US\$ 400 millones, lo que equivale a un 0,01% del comercio mundial³. Traidcraft plc, una importante organización de comercio justo de Gran Bretaña, tiene una facturación anual cercana a US\$ 16 millones. El sector del comercio justo ha crecido a un 10% anual desde los años 70⁴.

La certificación ecológica se encuentra en los niveles nacional, regional e internacional. La certificación puede estar a cargo de terceros —públicos o privados—, o apoyarse en la autodeclaración. A nivel mundial hay un número creciente de esquemas, sobre todo de aquellos que cuentan con certificación independiente. La mayoría de los ejemplos de esquemas de certificación ecológica que se citan corresponden a las etiquetas “Ángel Azul” de Alemania, “Cisne” de los países nórdicos, la etiqueta de la UE y la “Foca Verde” de Estados Unidos. Se han creado redes en el último tiempo con el fin de coordinar e intercambiar información. Sin embargo, estas redes contemplan, en la mayoría de los casos, sólo los esquemas de certificación independientes de mayor importancia⁵. Entre la variedad de productos incluidos en estos esquemas de certificación ecológica se encuentra prácticamente la totalidad de los productos convencionales, pero tradicionalmente se han concentrado en el mercado agrícola.

El mercado mundial de los productos de la agricultura orgánica se estima en unos US\$ 20 billones en relación con el año 2000. Las tasas de crecimiento oscilan entre 5% y 40%, dependiendo del país. Los porcentajes de participación de los productos orgánicos en el mercado general de los productos agrícolas oscilan, en el caso de Europa y Estados Unidos, entre 1% y 5%, con proyecciones entre 8% y 12 % para el año 2005⁶. En relación con el manejo integrado de pesticidas, es más difícil mantener un registro de los productos que se venden con esta etiqueta. Más allá de algunas informaciones puntuales, como la de Sainsbury, una importante cadena de supermercados de Gran Bretaña, de cuyos cultivos provenientes del extranjero un 49% corresponden a productos bajo manejo integrado de cultivos, se dispone de escasa información de índole general.

Llama la atención que los principales países productores no sean países en desarrollo, sino naciones del mundo industrializado, a pesar de la “natural” ventaja competitiva con que cuenta el mundo en desarrollo respecto a la producción de productos orgánicos⁷, teniendo en cuenta, por ejemplo, la escasa y en ocasiones nula utilización de insumos químicos. Es interesante destacar, por ejemplo, que en ningún país en desarrollo la participación de la producción orgánica en el sector agrícola supera el 0,5%⁸, en comparación con las cifras de países industrializados, que van de 1% a 18%.

Los dos esquemas internacionales de certificación más importantes en el manejo sustentable de los bosques, el *Forest Stewardship Council* o Consejo de Supervisión Forestal

3) Ver (www.fairtrade federation.com)

4) Ver IIED Sustainable Markets Group, 1999

5) Ver, por ejemplo, Global Ecolabel Network. www.gen.gr

6) Ver ITC 1999; y Willer, H. y Yussefi, M., 2001

7) Ver, por ejemplo, UNCTAD/DITC/TED/3 1999.

8) Con la excepción de Argentina donde asciende a 1,7%.

(FSC) y la Certificación Forestal Paneuropea (PEFC, *Pan European Forest Certificación*), certificaron el año 2001 25 y 37 millones de hectáreas, respectivamente⁹. Compañías en el Reino Unido, que representan el 15% del mercado forestal de ese país, en 1999 tenían en *stock* sólo productos con certificación de FSC. Del mismo modo, cifras similares pueden encontrarse en los distintos mercados de subproductos forestales.

Los casos particulares de comercio justo o regido por criterios ambientales son numerosos e incluyen la miel orgánica de Tanzania, el café de comercio justo de Los Andes, las nueces tagua de Ecuador –que se venden como botones en el mercado internacional y contribuyen al manejo de áreas de elevada biodiversidad y extrema pobreza–, flores de producción sustentable en Colombia, frutas cítricas de Sudáfrica con manejo integrado de pesticidas, por mencionar solo unos pocos¹⁰.

Si bien los mercados siguen siendo fragmentarios, la información que de ellos se tiene es más fragmentaria aún. Lo que queda claro al ver las cifras es el hecho de que el mercado del comercio sustentable exhibe significativas tasas de crecimiento durante la última década y que en algunos subsectores el comercio sustentable ha alcanzado un considerable tamaño. El rendimiento general de los productos con certificación y etiquetas del comercio justo y ecológico aún no ha sido cuantificado¹¹. Visto en su conjunto, sin embargo, se puede plantear que el comercio formalmente declarado sustentable todavía no alcanza una participación de más de un dígito en el comercio global. Por otra parte, se ha desarrollado en gran medida sin planificación, ha exhibido significativas tasas de crecimiento, mientras que sus beneficios económicos, sociales y/o ambientales son incuestionables. El aporte potencial del comercio sustentable a la sustentabilidad y al financiamiento de ésta es incuestionable.

En Chile se han implementado diversas iniciativas en cuanto a la producción y exportación de productos sustentables. La certificación de productos orgánicos se inició hace varios años cuando el Ministerio de Agricultura comenzó a elaborar una etiqueta de alcance nacional, la que lanzó al mercado en el año 2001. Chile solicitó a la Unión Europea su inclusión en la lista de productores orgánicos de terceros países que se les otorga estatus de equivalencia en la Unión Europea, con lo cual podrían ingresar al mercado europeo sin necesitar un reconocimiento adicional. Otra iniciativa específica de un sector es la certificación de manejo forestal sustentable, para la que se han implementado en el país dos esquemas de certificación: el esquema internacional del Forest Stewardship Council (FSC) y la iniciativa nacional de certificación de manejo forestal, CERTFOR. El primero se introdujo hace varios años y hasta la fecha cinco compañías ya cuentan con su certificación, mientras que el segundo acaba de ser lanzado al mercado y está en pleno proceso por obtener el reconocimiento internacional necesario para sus exportaciones.

Además de estas iniciativas sectoriales, hay algunos intentos iniciales por abordar el desafío de la producción sustentable y la exportación de productos sustentables en condiciones más integrales. La Región de Aisén, por ejemplo, dio inicio a un programa de producción sustentable. En palabras del Ministro, en una carta dirigida al Director de la Comisión Nacional de Medio Ambiente:

“La idea es crear un instrumento para incentivar la producción de calidad y limpia en Aisén, como Región piloto.” (Carta, agosto de 2001)

9) Ver www.fscoax.org y www.pefc.de

10) Para una descripción más detallada de estos casos, vea IIED Sustainable Markets Group, 1999

11) Aun cuando algunas organizaciones, como Global Ecolabel (www.gen.gr), hacen grandes esfuerzos por obtener mejores estadísticas.

Si se observa el aporte potencial del comercio de productos sustentables al desarrollo sustentable de Chile, es necesario tener en cuenta la cantidad de la producción (¿cómo expandir la producción?) y también la calidad de ésta (¿cuáles son los efectos económicos, ambientales y sociales?, ¿a favor de quién se acumulan los beneficios de la producción y el comercio?). Cuando se analiza de qué manera aumentar la producción, tema de este estudio, es necesario tener en cuenta, también, de qué manera aumentar los beneficios de dicha producción*.

En lo que sigue, los temas y aspectos centrales de la promoción y exportación de productos sustentables en Chile, en particular de la agricultura orgánica y de los productos forestales sustentables, se describirán brevemente:

- gestión de la cadena de valor, esquemas de certificación, canales de comercialización
- acceso a la información
- apoyo estatal en los países industrializados
- planificación / apoyo del gobierno nacional

En los Capítulos II y III se hace un análisis detallado de estos temas en relación con cada una de las dos líneas de producto.

2. El rol de la gestión de la cadena de valor, los esquemas de certificación y los canales de comercialización

El análisis de la cadena de valor apunta a la distribución de las rentas a lo largo de todo el ciclo de organización, concepción, producción, suministro y reutilización o reciclaje del producto. Diversos estudios señalan un creciente aumento de los casos en que las rentas generadas por la exportación de productos del mundo en desarrollo se acumulan en beneficio de los actores de mercado de los países industrializados¹². Estos estudios también han señalado que si bien las barreras de acceso al mercado han disminuido en el ámbito de la producción, de todos modos tales barreras se han concentrado en torno a otras áreas de la cadena de valor, incluyendo el diseño, el desarrollo de las etapas de comercialización y también las exigencias ambientales¹³.

A diferencia de las organizaciones de comercio justo, cuyo principal objetivo es optimizar los beneficios que reciben los productores de países en desarrollo, en el caso del comercio regido por criterios ambientales o ecológicos la distribución de los beneficios no es un punto central y, en algunos casos, ni siquiera figura entre los temas de interés. Por ende, tenemos que en el comercio justo hasta un 40% del precio promedio al consumidor final va en beneficio del productor¹⁴, en otros tipos de comercio esta cifra se reduce sustancialmente. La buena reputación con que cuentan los productores de países en desarrollo entre los consumidores y canales de comercialización del comercio justo, no existe en otros canales de comercio, y los productores, por ejemplo en el comercio sustentable, se ven obligados a buscar métodos que les permitan captar mayores porcentajes de las rentas. Los productores –y los gobiernos– de países en desarrollo, aun cuando en la mayoría de los casos no estén en condiciones de controlar ellos mismos la cadena de valor de un producto, tendrán que comenzar a analizar las fuentes y la distribución de las rentas al interior de la cadena, identificar los beneficios que puedan obtener con nuevas pautas de

* Potencial tema para futuras investigaciones, aquí tratados solo en sus aspectos económicos y muy marginalmente en cuanto a aspectos ambientales y sociales –el caso forestal–.

12) Ver, por ejemplo, Kaplinsky, R. 2000

13) En relación con el caso chileno, ver, por ejemplo, Borregaard et al. (1997)

14) Ver (www.fairtrade federation.com)

colaboración –más estrecha y a largo plazo– con los agentes que predominan en la cadena de valor, y tratar de elaborar acuerdos que les permitan elevar la calidad de su producción¹⁵. Tendrán que identificar y también presionar en contra de las barreras de acceso al mercado explícitas –y a menudo implícitas– que operan en la comercialización, el desarrollo del producto¹⁶ y los procedimientos de certificación. También tendrán que pensar en cómo lograr una mayor presencia efectiva en términos de costo en los principales países consumidores, y tendrán que invertir en nuevas áreas, como el diseño ecológico y la creación de sociedades con empresas de los países industrializados¹⁷.

Distintos autores¹⁸ entregaron pruebas que señalan que actuar en conformidad con los criterios y procesos de certificación puede ser más costoso para los productores de países en desarrollo que para los de países industrializados. Otros demostraron que los programas de etiquetado han tenido un efecto negativo en las exportaciones de los países en desarrollo¹⁹.

Se han elaborado esquemas de certificación que no dejaban espacio para diferencias específicas de cada país en cuanto a capacidades de absorción o distintas prioridades ambientales y/o sociales, con lo cual se generaba una frecuente discriminación en contra de los países en desarrollo. La existencia de un número cada vez mayor de programas de etiquetado ecológico ha contribuido a una menor transparencia, a la confusión del consumidor y a una menor credibilidad, en particular, de los esquemas diseñados por los productores de países en desarrollo²⁰. Muchos de estos esquemas de certificación son gestionados directa o indirectamente por los productores o sus asociaciones.²¹

Por lo general, es difícil penetrar en los canales de comercialización de los productos verdes, dado que en la mayoría de los casos son vendidos por pequeños comerciantes. Cada país industrializado posee una estructura de mercado diferente para estos productos, y en muchos casos éstos, a su vez, también difieren en gran medida en cuanto a los canales de comercialización. En Alemania, un estudio reciente señala que entre un 65% y 75% de la producción se comercializa a través de canales de comercialización alternativos, entre los que se incluyen las ventas directas y las ventas a través de tiendas especializadas en productos orgánicos, a diferencia del 25% a 35% de productos orgánicos que se comercializan a través del mercado convencional, fundamentalmente las cadenas de supermercados²².

Acortar las distancias en la cadena de abastecimiento puede servir para otorgar una participación más equitativa en las rentas económicas involucradas, como también puede ayudar a generar más confianza en toda la cadena de valor, elemento esencial en los mercados globalizados, sobre todo teniendo en cuenta que los consumidores de productos sustentables provienen mayoritariamente del otro lado del mundo. Los ejemplos concretos de cómo se han logrado acercamientos entre consumidores y productores probablemente sean numerosos. Será necesario compartir las experiencias, y las posibilidades de duplicarlas deberán analizarse en función de cada contexto. Entre los ejemplos más recientes se incluye la conversión de un pueblo de Inglaterra en el primer Pueblo de Comercio Justo del mundo, y la implementación de un sistema de registro por Internet del abastecimiento de madera rusa para la elaboración de papel en una empresa editorial alemana.

15) Considérese la posibilidad de una certificación ambiental y/o social gradual.

16) Considerando, por ejemplo, el régimen de patentes.

17) Ver los primeros ejemplos de productos convencionales en Kaplinsky, R. (2000) y en IIED Sustainable Markets Group. 2000.

18) Ver, por ejemplo, Ewing, K. E. y Tarasofsky, R. G. 1997

19) Ver, por ejemplo, Grote, U. y Kirchoff, S. 2001, y el ejemplo de la etiqueta noruega para papel fino ahí citada.

20) Ver Grote, U. y Kirchoff, S. 2001.

21) Ver, por ejemplo, el caso de IFOAM, que creó el Servicio Internacional de acreditación Orgánica, IOAS.

22) Ver Haccius *et al.* (2001)

3. *El rol de la información*

La información siempre es decisiva para tener éxito en la exportación y comercialización de un producto. En el segmento comercial de los productos sustentables, lo anterior cobra especial validez, considerando la complejidad de los canales de comercialización, las diferentes exigencias, los innumerables sistemas de certificación y la velocidad con que evoluciona el mercado.

Por una parte, la información tiene que ser entregada por el país importador que exige la certificación de ciertos productos, que regula los esquemas voluntarios de certificación o que es el país “anfitrión” de esquemas de certificación absolutamente voluntarios, bajo control o regulación no gubernamental. Las exigencias para que los países importadores entreguen la información se describe en los artículos II, IV, VI y IX del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT), que se centra en la necesidad de un acceso a la información y en la participación en el proceso de definición de las normativas técnicas. Por supuesto, estos artículos se refieren exclusivamente a normativas obligatorias. Sin embargo, otra regla de la OMC que se puede aplicar a las exigencias de proveer información es el Código de Buenas Prácticas para la Preparación, Aprobación y Aplicación de Normas, Anexo 3 del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT). Sin embargo, este Código, que se aplica a normas voluntarias, no es un instrumento obligatorio y sólo propone pautas generales. Como resultado de esta situación y formulaciones legales vagas, y también como resultado de la poco clara situación en cuanto a las medidas de procesos productivos (PPM) de las reglas de la OMC, no se ha realizado ninguna iniciativa destacable de los países industrializados en generación de capacidades o en la entrega sistemática de información sobre certificación y esquemas voluntarios de etiquetado en tales países.

Ha habido unos pocos intentos internacionales –en general, con poco entusiasmo– por generar sistemas de información de mayor amplitud²³. Quizá, una de las iniciativas más duraderas y tentativamente abiertas sea el sistema Greenbuss. Este sistema es dirigido por el Centro Holandés para la Promoción de las Importaciones provenientes de Países en Desarrollo (CBI)²⁴. Fue creado en 1996 y, entre otros servicios, entrega una visión general de las exigencias ambientales a las importaciones de la Unión Europea para una amplia gama de productos provenientes del mundo en desarrollo. Periódicamente se actualiza la nómina de productos y se puede acceder sin costo alguno.

Por otra parte, existen organismos gubernamentales en los países exportadores a cargo del fomento a las exportaciones. En el caso de Chile, es PROCHILE, organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante la década de los 90, PROCHILE participó en diferentes actividades relacionadas con las exigencias ambientales, difundiendo la información referida a este punto. Organizó algunos talleres sobre este tema, se suscribió a Greentrade y asumió una función activa a la hora de informar al sector forestal acerca de la introducción del esquema de etiquetado de la UE para las toallas de papel y el papel higiénico. No obstante, durante dicho período careció de una estrategia definida para abordar de manera más sistemática el tema de las exigencias ambientales y, en particular, las exigencias de información asociadas a este proceso.

23) Uno de estos es el sistema Greentrade de CNUCD, que se inició en 1996.

24) Ver www.cbi.org

Por último, las asociaciones de exportadores con gran frecuencia asumen la función de entregar información referida a las exigencias que deben cumplir los exportadores. Por

ejemplo, la Asociación de Exportadores Agrícolas publica un boletín informativo sobre las exigencias sanitarias y fitosanitarias que los exportadores deben cumplir en los diferentes destinos de sus exportaciones, el cual se centra en los máximos niveles permitidos en la aplicación de diferentes sustancias químicas en la agricultura. No obstante, otra vez se da el caso de que esta información se remita básicamente a las exigencias obligatorias y sólo de forma esporádica, y muy rara vez se refiere a exigencias voluntarias.

4. *El rol del apoyo estatal en los países industrializados*

Mucho se ha escrito en cuanto a la existencia de subsidios perversos, esto es, subsidios que apoyan una producción dañina para el medio ambiente. Algunos subsidios agrícolas han sido acusados de generar efectos negativos en el medio ambiente nacional debido a que fomentan una producción agrícola intensiva. También se les ha acusado de generar efectos ambientales negativos en terceros países²⁵.

La eliminación de los subsidios a la agricultura constituye, uno de los elementos fundamentales de las estrategias propuestas para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable realizada en Johannesburgo en septiembre de 2002²⁶. No obstante, un tema más ambiguo corresponde a los subsidios que actualmente se pagan a los agricultores de países industrializados que hayan aplicado prácticas agrícolas amables con el medio ambiente, entre las que se incluyen los cultivos orgánicos. El presupuesto de la UE para el fomento del desarrollo rural y las medidas anexas (que incluyen medidas agroambientales, jubilación anticipada, forestación y bonificaciones compensatorias en Áreas Menos Favorecidas) asciende a un promedio anual de EUR 4,3 billones para el período 2000-2006. En cuanto a las medidas agroambientales (incluyendo los cultivos orgánicos)²⁷ se estima que unos EUR 26 billones se gastarán durante el mismo período, lo que incluye el apoyo de la Unión Europea y el financiamiento de la contraparte que proviene de cada Estado Miembro²⁸. El apoyo a las prácticas de agricultura orgánica tiene por finalidad la conversión a las técnicas de cultivo orgánicas y mantener las que ya están en aplicación. Estos subsidios pueden, dependiendo del producto y la región geográfica, alcanzar montos muy significativos y, por ello, se transforman en elemento decisivo para la competencia. Si estos subsidios se justifican con argumentos referidos a la teoría del bienestar general, entonces son pagos por efectos ambientales externos positivos. En tales circunstancias, es difícil alegar en su contra a nivel internacional. Esta es, sin embargo, una interrogante abierta. Por último, si esta argumentación se resiste a las pruebas científicas, entonces entra en conflicto con los compromisos de la UE hacia el desarrollo de los terceros países. En este caso tendría que utilizarse una estrategia para entregar algún tipo de apoyo para que los países en desarrollo sean capaces de generar estos mercados de manera equitativa. La misma Comisión Europea (2001) se ha percatado de la potencial naturaleza distorsionadora de las medidas de apoyo, en relación con lo cual señaló que:

“Considerando la existencia de un mercado definido de productos orgánicos, los esquemas ambientales tienen que operar de manera tal que se eviten las distorsiones a la competencia”.
(p. 54).

25) Ver, por ejemplo, Borregaard (1993).

26) Ver, por ejemplo, el Panel de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo - www.un.org/esa/ffd

27) Ver European Commission (2001).

28) Ver European Commission (2001).

5. *El rol de la institucionalidad pública*

Todos los temas antes mencionados se relacionan con la institucionalidad pública, razón por la cual se vuelve a mencionar de manera explícita. La gestión apunta a la existencia de varios ministerios y organismos gubernamentales implicados, por lo cual es necesario coordinar una estrategia entre estos distintos entes de gobierno y, a su vez, entre éstos y el sector privado.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Más allá del tema de la eliminación de los subsidios a la agricultura, el tema de la propiedad intelectual vinculada al comercio, las normativas sobre inversión o, incluso, los acuerdos ambientales multilaterales, el tema del comercio de productos verdes o productos sustentables aparentemente ha sido considerado bastante ligero para merecer suficiente tiempo y dedicación. Sin embargo, considerando que este mercado crece a tasas elevadas, y que aún quedan muchos temas sin resolver en relación con los PPM y las exigencias ambientales voluntarias, los gobiernos de los países en desarrollo van por el camino correcto si dedican tiempo a discutir estos temas en el nivel nacional con miras a definir una posición en las negociaciones internacionales y en las rondas de comercio.

Los recientes acuerdos de la OMC señalan que el medio ambiente y, en términos más generales, el desarrollo sustentable han asumido su lugar en la OMC y serán temas fundamentales en la nueva ronda de comercio²⁹. Entre otros puntos específicos que se mencionan, se ha anunciado un compromiso para discutir la cuestión de la certificación ecológica.

En Chile existe un Departamento de Desarrollo Sustentable en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual está a cargo de temas relacionados con el desarrollo sustentable y la política comercial.

En este Ministerio, además, está a cargo del Organismo de Fomento a las Exportaciones, PROCHILE. La misión de PROCHILE es promover las exportaciones, especialmente las no tradicionales, apoyando a las empresas chilenas en su proceso de internacionalización y su posicionamiento en los mercados externos.

En este sentido, la promoción de productos orgánicos se enmarca dentro del campo de acción de PROCHILE, que se encuentra apoyando al sector desde 1995, fecha en que se detectó el potencial de este rubro. La primera labor que realizó la Gerencia de Alimentos de PROCHILE fue identificar aquellas empresas que ya estaban en condiciones de exportar este tipo de productos. Una vez identificadas, se creó el Comité de Productores y Exportadores de Productos Orgánicos, cuya primera actividad fue elaborar un catálogo con la oferta exportable de los diferentes productos para distribuirlo a través de toda la red externa. Posteriormente, se han realizado actividades de información y difusión tales como: dos Seminarios Internacionales de Productos Orgánicos en 1996 y 1999, la participación en la Feria Biofair en Costa Rica en 1997 y en la feria mundial más importante, BioFach en los años 2000 y 2001. Durante el año 2002 PROCHILE presentará un stand con la participación de cinco empresas dedicadas a la producción orgánica en los rubros de vino, carne de ovino, fruta y hortalizas frescas y aceite de rosa mosqueta.

29) Ver las Actas de Doha de ICTSD.

Dado que una de las principales dificultades que enfrentan los productores y exportadores orgánicos es la certificación, en 1998 PROCHILE apoyó la venida de expertos en el tema provenientes de Suecia, y actualmente se encuentra en proceso un proyecto para que las principales empresas certificadoras chilenas se acrediten a la ISO 65.

PROCHILE en conjunto con el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) han apoyado a los productores y exportadores a crear una asociación que los represente, lo que se logró formalmente a fines de 1999. Dicha asociación es la AGRUPACIÓN DE AGRICULTURA ORGÁNICA DE CHILE, entidad que agrupa tanto a personas, instituciones, empresas relacionadas con el desarrollo y promoción de la agricultura orgánica en Chile.

Ministerio de Economía

El Ministerio de Economía es fundamental para el desarrollo de una estrategia coherente para promover la producción y la exportación de bienes sustentables. Existen diversos programas gubernamentales de investigación y desarrollo que apoyan la elaboración e introducción de nuevas tecnologías a la industria, todos los cuales dependen del Ministerio de Economía. La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, contempla líneas de financiamiento para el apoyo, especialmente, a las medianas y pequeñas empresas, para hacer más eficiente su gestión, minimizando el impacto ambiental y mejorando su productividad, lo cual lo ha hecho a través del uso de instrumentos asociativos PROFO. Durante el año 2000, con dicho instrumento se financiaron un total de 28 proyectos con fines ambientales, muchos de ellos relacionados con agricultura orgánica (11) y con adopción de certificación ISO 14.000. Desde el 1 de enero de 2001, CORFO incluye una línea formal para el financiamiento de proyectos ambientales llamada “Línea de Acción de Fomento al Medio Ambiente”, la cual está compuesta por dos tipos de instrumentos, uno de asistencia técnica (FAT, especialidad Producción Limpia y PAG PL) y otro de cofinanciamiento a la preinversión.

También el Instituto Nacional de Tecnología, INTEC, creó el Centro Nacional de Producción Limpia CP+L, cuyo objetivo es articular las ofertas tecnológicas con las demandas de las empresas nacionales para aumentar la productividad y mejorar el desempeño ambiental. El CP+L tiene un doble rol, por un lado tiene funciones de carácter público, como es el difundir información y, por otro, un rol de carácter privado, como es la asistencia técnica a empresas. Sin embargo, este Centro apunta básicamente a la producción industrial y, en menor grado, a la explotación de recursos o al manejo agrícola o forestal.

La Fundación Chile se dedica a explorar nuevas áreas de producción y exportación. Desde fines del año 2000, Fundación Chile junto a otras instituciones como CORMA (Corporación Chilena de la Madera), CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), el Instituto Forestal (INFOR) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF) están desarrollando un sistema de certificación para el manejo sustentable del bosque (CERTFOR). El objetivo es desarrollar un estándar nacional para el manejo sustentable del bosque aplicables a plantaciones y bosque nativo, validado por esquemas de certificación de manejo forestal sustentable reconocidos internacionalmente.

Ministerio de Agricultura

Entre las múltiples actividades del Ministerio de Agricultura está el desarrollo de nuevos mercados para las exportaciones agrícolas. En ese contexto, el Ministerio está a cargo de la elaboración y la implementación de un sistema de etiquetado y de certificación para productos orgánicos y también tiene bajo su responsabilidad varios programas de asistencia gubernamental a pequeños campesinos.

Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)

Entre las funciones de CONAMA está el proponer las políticas ambientales y fiscalizar el cumplimiento y aplicación de la legislación vigente en materia ambiental.

En los próximos capítulos se analizan todos los aspectos antes mencionados en el contexto específico de dos mercados de productos sustentables el vino orgánico (o “vino de uvas orgánicas”) y los productos forestales con manejo sustentable. Por una parte, los estudios de caso permiten comprobar las afirmaciones ya mencionadas, complementarlas o modificarlas y, por la otra parte, otorgan la posibilidad de elaborar recomendaciones a la planificación y estrategias comerciales concretas. Pueden, al mismo tiempo, servir de ejemplos para otros casos y países, tanto dentro como fuera de la región.

6. Bibliografía

Borregaard, N. (1993) International Environmental Effects from the European Agricultural Policy. Doctorate Thesis. Cambridge University.

Borregaard, N., Gauer, K., Llaverio, A. (1997) Requerimientos ambientales a las exportaciones chilenas. Ministerio de Relaciones Exteriores. DIRECON. Santiago.

European Commission (2001) Evaluation of Agri-Environment Programmes – State of Application of Regulation (EEC) N°. 2078/92. European Commission, Brussels.

Ewing K.E. and Tarasofsky, R.G. 1997. The Trade & Environment Agenda: Survey of Major Issues and Proposals. From Marrakesh to Singapore. IUCN Environmental Law Center. Bonn, or UNCTAD, 1995. Trade, Environment and Development Aspects of Establishing and Operating Eco-Labeling Programmes. TD/B/WG.6/5. Geneva.

Grote, U. and Kirchhoff, S. 2001. Environmental and Food Safety Standards in the Context of Trade Liberalization: Issues and Options. ZEF Discussion Papers on Development Policy N°.39. ZEF, Bonn. www.zef.de

Haccius, M., Lünzer, I., Willer, H. (2001) Ökologischer Landbau in Deutschland 2001. Stiftung Ökologischer Landbau. www.soel.de

IIED Sustainable Markets Group. 2000. Reality of Sustainable Trade. IIED. London. www.iied.org/pdf/Reality_complete.pdf

IIED Sustainable Markets Group, 1999, Who benefits? A social assessment of environmentally-driven trade. IIED, London. www.iied.org/pdf/who_bens.pdf

ITC 1999 Organic Food and Beverages: World Supply and Major European Markets.

Kaplinsky, R. 2000, Spreading the gains from globalisation: what can be learned from value chain analysis?, IDS Working Paper 110; www.ids.ac.uk/ids/global/valchn.html

UNCTAD/DITC/TED/3 1999, Profiting from green consumerism in Germany – opportunities for developing countries in three sectors, Geneva.

Willer, H. and Yussefi, M., 2001, Ökologische Agrarkultur Weltweit. Stiftung Ökologie & Landbau. SÖL- Sonderausgabe Nr.74. www.soel.de/inhalte/publikationen/

II. AGRICULTURA ORGÁNICA

1. *Vino orgánico en Chile*³⁰

En este estudio de caso se identifican los obstáculos que enfrentan o pueden enfrentar en Chile los productores que intentan acceder al mercado internacional de vinos orgánicos, en particular la Unión Europea. Se identifican barreras a nivel doméstico que surgen, en primer término, de la inexistencia de un sistema chileno de certificación operativo y reconocido internacionalmente que incluya al vino orgánico. También se identifican obstáculos relativos a la certificación, al período de conversión y relativos al acceso a información necesaria para tomar adecuadas decisiones de producción y comercialización. La exportación de vino orgánico chileno es una actividad nueva, promisorio e inserta en una industria vitivinícola globalizada y exitosa, que enfrenta desafíos en materia de calidad, de diferenciación y consolidación en los principales mercados de países desarrollados. No obstante, esta realidad es el reflejo de una actividad más compleja, donde conviven al menos tres grupos de productores muy diferentes entre sí. Ellos han transitado a lo orgánico desde situaciones muy disímiles, con la intención de colocar sus productos en los mercados verdes del exterior. Esto hace que se encuentren en diferentes posiciones para aprovechar este nuevo mercado de exportación y que los obstáculos para acceder a él los afecten de manera distinta. En este estudio se destacan también las particularidades y diferencias de este rubro respecto del sector orgánico en general, situación que no permite hacer directamente extensivas las conclusiones a toda esta agricultura. De todos modos, la superación de los obstáculos que se identifican, sin duda beneficiará a toda la actividad.

1.2 Contexto y producción de vino orgánico en Chile

Este capítulo hace una mirada a los productores de vinos orgánicos como un grupo, o más específicamente, un tipo de producto dentro del sector vitivinícola nacional, y también como un actor dentro del sector orgánico en general. Esto permitirá entender posteriormente por qué los obstáculos para expandir la producción y exportación vitivinícola orgánica no afectan de igual modo a todos los productores y cuál es la importancia de éstos, más allá del caso particular que se analiza.

A. *Sector vitivinícola chileno*

La vitivinicultura es una actividad importante en Chile desde la época de la conquista española. En estos primeros años se introducen variedades y técnicas de producción que aún perduran en las zonas de secano de las regiones del Maule y Bío-Bío. En el año 1556 se fabricaba vino en Santiago y La Serena, y la importancia que fue adquiriendo hizo que España dictara restricciones y prohibiciones al cultivo de la vid con el objeto de proteger la importación de productos españoles a las colonias. No obstante, a mediados del siglo XVIII Chile era el principal productor de vino del continente, entre otras razones por la alta capacidad de adaptación al clima de las variedades cultivadas (Correa, 1938; Barría, 2000a).

En 1851, la llegada al país de las primeras “cepas francesas” da inicio a una segunda etapa de la viticultura chilena caracterizada por el desarrollo de grandes viñas productoras de vinos finos que perduran como tal hasta hoy –luego de 20 años– estas viñas comienzan a

30) Este capítulo lo elaboró Juan Ladrón de Guevara. Colaboró en la recopilación de información Rosa Herrera C. y como asesores Jaime Izquierdo y Alejandra Vergara.

exportar y participar en concursos internacionales con relativo éxito, adquiriendo esta actividad connotaciones sociales importantes: además de la fortuna necesaria para sortear los primeros años de grandes inversiones e inestabilidad en la producción, “el ser dueño de una viña pasa a ser más que un negocio, un título honorífico, pues daba derecho a figurar en los grandes torneos de las exposiciones mundiales” (Correa, *op. cit.*)

A comienzos del siglo veinte la superficie plantada crece notablemente como fruto de la expansión del sector de vinos finos, pero perdurando un gran número de productores de vinos tradicionales. Se expande la exportación de vinos finos, alcanzando 5,5 millones de litros en el año 1930. Este auge se “debió a la organización [de los productores], a las facilidades y primas especiales que otorgó el gobierno y a los esfuerzos de los exportadores, quienes se compenetraron de la importancia del problema y supieron aprovechar las facilidades que ofrecían las leyes recientemente dictadas” (Correa, *op cit.*).

Además colaboran con este éxito avances en materia de tecnología e investigación, y el apoyo del Dpto. de Comercio del Ministerio de RR.EE. y el Servicio Diplomático y Consular. Se exportaba a varios países de Europa, con volúmenes nada despreciables y compitiendo con los productores de este continente.

A partir de los años treinta, los viñedos estuvieron sometidos a un estricto control de las plantaciones, con el objetivo de evitar la sobreoferta, mejorar la calidad y controlar los problemas de alcoholismo. De este modo, entre 1938 y 1974 no se registraron crisis de sobreproducción, siendo la viticultura un sector “protegido” y un excelente negocio. Se dio, no obstante, una etapa de decadencia relativa de la viticultura chilena, en comparación con el acelerado desarrollo de la industria que se observó en Estados Unidos, Sudáfrica o Australia a partir de la década de los 60 (Bobadilla, 2001).

En 1974, en concordancia con la nueva política económica del país, se decreta la liberalización del cultivo y se eliminan todas las restricciones sobre la materia. Fruto de esto, se produce un crecimiento explosivo de las plantaciones que, acompañado de un mejoramiento en los rendimientos en el huerto, produjo una saturación del mercado interno a fines de los años 70. En esa misma fecha se toman medidas regulatorias e impositivas: por una parte se autoriza la venta de vinos con menos de 11° de alcohol y la aplicación de una sobretasa de 15% al IVA, e importaciones de vino de Argentina y una estrategia agresiva de expansión de la cerveza en el mercado por la otra, desencadenándose una profunda crisis de rentabilidad que se extendió hasta principios de los 90. Entre el año 1980 y 1990 el consumo per cápita bajó de 42,7 a 26 litros anuales y hubo una reducción importante de la superficie (Bobadilla, *op. cit.*).

Durante esta crisis surge la necesidad de buscar alternativas en los mercados de exportación, dominados en ese entonces por los países productores de vino de Europa. En este período llegan al país inversiones provenientes de grupos vitivinícolas extranjeros que gatillan el inicio de mejoramientos tecnológicos significativos en la producción (por ejemplo, el uso de barricas de acero inoxidable). Como resultado, se produce un aumento del tamaño y de la importancia del sector exportador respecto del mercado interno, acompañado de un continuo mejoramiento en la calidad del producto. El rápido éxito de esta estrategia exportadora se debió también a un favorable tipo de cambio para Chile y en desmedro de los países europeos, permitiendo colocar vinos en los mercados con una muy buena relación calidad-precio.

El éxito exportador (el valor total de exportaciones pasó de US\$10 millones en 1985 a US\$514 millones en 1999) se tradujo en un expansivo crecimiento de las plantaciones de cepas finas orientadas a los mercados externos. Acompañando a las grandes viñas tradicionales que impulsaron en gran medida esta nueva estrategia, ingresan al mercado las llamadas “viñas emergentes o boutiques”, que incursionan en la vinificación con un elevado nivel de tecnología y orientación casi exclusiva a la exportación. Hoy en día, sobre el 20% de las exportaciones provienen de esta categoría de viñas (Bobadilla, *op. cit.*).

Grupos de productores dentro la industria vitivinícola actual

Según Bobadilla, y para efectos de este estudio, los productores de vinos se pueden agrupar en tres grandes categorías.

• **Grandes viñas y viñas tradicionales**

Es característico del grupo de viñas tradicionales la producción de una gran gama de vinos destinados a igual cantidad de grupos de consumidores, tanto del mercado externo como interno. En general, muy antiguas y propietarias de grandes viñedos, estas viñas están estrechamente ligadas a grupos económicos importantes. Fueron pioneras en la apertura y expansión del mercado exportador. Poseen importantes niveles de producción y ventas, y comúnmente tienen una participación significativa en el mercado interno. Dentro de esta categoría se puede incluir a: Concha y Toro, Santa Emilianita, Santa Rita, San Pedro, Santa Carolina, Valdivieso, Tarapacá, Cousiño Macul, Undurraga, Carta Vieja, Errázuriz, Cánepa, entre otras.

En esta categoría se incluye también a las grandes viñas extranjeras que han instalado viñedos y bodegas en Chile, como Miguel Torres, o bien que se han asociado con chilenas para desarrollar proyectos nuevos, como Almaviva, Viña Caliterra, Domaine Oriental, Casa Lapostolle, Cuvée Mumm o Los Vascos.

• **Viñas pequeñas orientadas a la exportación (o viñas emergentes)**

Son muy numerosas, jóvenes, de menor tamaño y han desarrollado un potencial cualitativo y diferenciador orientado al mercado exportador de vinos finos. Son muy dinámicas, con un fuerte sello empresarial y con capacidad de innovación permanente. Muchas provienen de antiguas empresas productoras de uvas finas que se independizan, construyen bodegas con alta tecnología y entran a competir agresivamente al mercado. Existen más de cien, por ejemplo Viña Porta, Casablanca, Morandé, Santa Ema, Portal del Alto y Tabontinaja.

Dentro de este grupo se incluyen algunas viñas muy pequeñas, familiares y de producción limitada, que generalmente producen vinos de excelencia, destacando Antiyal que produce un vino *premium* orgánico³¹.

Tanto las grandes como las emergentes se ubican en zonas de suelos en buenas condiciones, con riego y climas muy aptos para la viticultura. Esta característica es una ventaja comparativa fundamental, pues permite obtener altos rendimientos de uvas capaces de producir vinos de gran calidad y a un relativo bajo costo.

• **Viñas de pequeños productores**

A diferencia de los grupos anteriores, este grupo representa el vasto sector productor

31) Los productos de estas viñas son conocidos también como “garage wine” (Guía de Vinos de Chile, 2002).

de vino de cepas comunes (País e Italia) ubicados en zonas de secano, principalmente en las regiones del Maule y Biobío. Este sector ha presentado una fuerte reducción en superficie en las últimas décadas y un mayor retraso tecnológico debido a fuertes restricciones de capital, escaso financiamiento y poca capacidad de gestión e innovación. Estas viñas se ubican en zonas de secano y en muchos casos con fuertes restricciones de suelo (por ejemplo baja fertilidad o excesiva pendiente) y agua, lo cual dificulta su transformación productiva. No obstante estas dificultades, aún perduran en casi 15 mil hectáreas plantadas y muchas de ellas en zonas que han sido manejadas durante décadas de un modo tradicional y con muy poco o nulo uso de agroquímicos, lo cual le confiere un rasgo particular al vino y una ventaja desde el punto de vista de su conversión a orgánico³² (Barria, 2000b). Estas producciones están orientadas principalmente al mercado local de vinos a granel y se estima que un porcentaje significativo de su producción se comercializa por vías informales.

Asociaciones de productores

En Chile existen dos asociaciones que agrupan a productores de vinos de exportación: “Viñas de Chile”, donde participan principalmente las viñas grandes o tradicionales y “Chile Vid”, que agrupa principalmente a las emergentes. Han nacido “por la necesidad de crear un concepto global en la estrategia comercial del vino chileno. Estas agrupaciones se han encargado de proveer información y dar presencia al vino chileno en los mercados internacionales” (Bobadilla, *op. cit*) intentando crear una imagen genérica para este producto.

Además, está la “Corporación Chilena del Vino”, “que apunta a mejorar la cooperación y la competitividad de la empresa en todos los niveles productivos”³³. Uno de sus papeles fundamentales es la de representar al sector en aspectos técnicos, ante instituciones gubernamentales y privadas. Publica una revista de divulgación técnica y es operador de instrumentos de fomento de CORFO, que se emplean para desarrollar y promover la producción, elaboración y comercialización de vinos finos.

Cifras, exportaciones y tendencias del sector

Según el INE, en 1997 en Chile existían 51 mil hectáreas de vides varietales o finas, destinadas a la producción de vino, y más de 20 mil hectáreas de cepa País o rústica. En 1999 el total plantado aumentó a 85.000 hectáreas y hoy supera las 100.000, reflejando el importante incremento que se está produciendo en la superficie, fruto del éxito del negocio. Esta superficie se distribuye mayoritariamente entre las regiones V y VIII, tanto en zonas de secano como bajo riego y representan cerca del 1% del total destinado a la agricultura en estas regiones. Un 70% aproximadamente de la superficie corresponde a cepas tintas. Las más cultivadas son Cabernet Sauvignon, Merlot, Chardonnay, Sauvignon Blanc y País. Aparejado al auge exportador, se observa también una mayor diversificación del viñedo, con una introducción creciente y significativa de nuevas variedades como Carmenere, Pinot Noir y Syrah. El siguiente cuadro muestra la distribución por tamaño y ubicación geográfica de los predios productores de uvas para vino en Chile, al año 2000.

32) Recientemente el Gobierno de Chile firmó un acuerdo de cooperación con el Gobierno de Suiza para promover la agricultura orgánica, y en particular la vitivinicultura orgánica de pequeños productores campesinos de la zona de Cauquenes en el secano de la VII Región. El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) fomentará la conversión a orgánico desarrollando, entre otras actividades, infraestructura y asistencia técnica. (Comunicación personal con Pablo Arriagada, encargado del rubro Agricultura Orgánica del Dpto. de Desarrollo Empresarial de INDAP)

33) Página web de la Corporación Chilena del Vino, www.ccv.cl

Región/tamaño de los predios (ha)	Menos de 5	5 a 20	20 y más	Total
Aconcagua (V)	51	38	48	137
Metropolitana y de O'Higgins (VI)	363	459	322	1.144
Maule (VII) y Biobío (VIII)	9.038	1.295	491	10.824

Se destaca, del cuadro anterior, la gran concentración de viñas de pequeños productores (menores de 5 hectáreas) en las regiones VII y VIII, las que además se concentran en las áreas de secano. En Maule, particularmente en sus zonas de riego, se concentra también una gran cantidad de productores de vinos finos (en predios superiores a 20 hectáreas), actividad que se repite de manera relativamente homogénea hacia el norte, hasta la Región Metropolitana y el valle de Casablanca en la V Región. En el Anexo 1 se puede ver un detalle de la ubicación de las principales viñas productoras de vinos finos según su ubicación geográfica (de acuerdo a la clasificación de zonas vitivinícolas establecida en la legislación sobre denominación de origen).

Exportaciones

El año 2002 el Ministerio de Relaciones Exteriores señala que las plantaciones de vino han aumentado y tecnificado notoriamente, incrementando su producción y precios; en el caso del vino con denominación de origen, se han mantenido relativamente estables, a un nivel cercano a los US\$2,8 FOB/litro en los últimos 4 años, registrándose una leve baja (0,7%) en el año 2001.

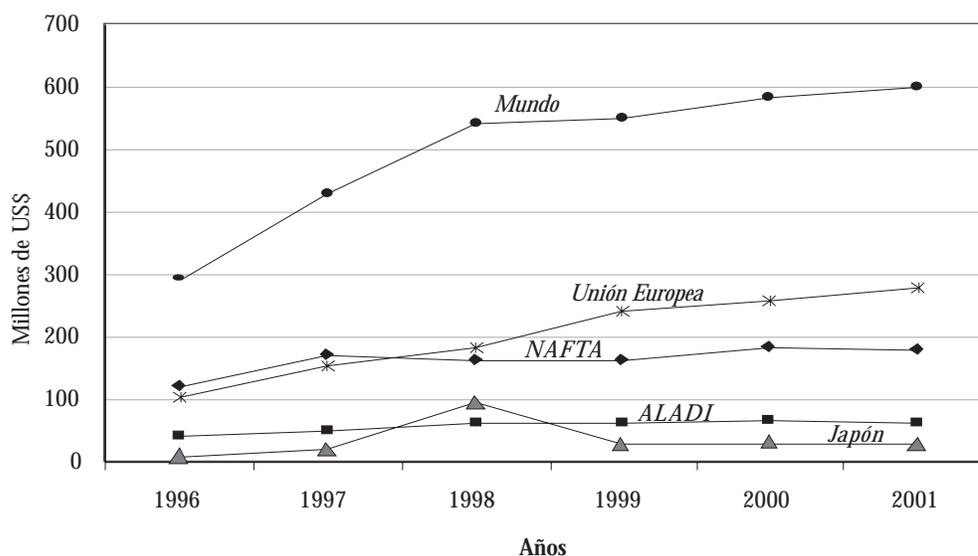


Gráfico II.1:
Evolución de exportaciones de vino a mercados seleccionados

(Fuente: MRREE, 2002)

Chile exportó en el año 2001 US\$601 millones FOB en vino, creciendo un 2,5% respecto del año 2000 y un 6,8% entre el 2000 y 1999. El destino de las exportaciones de vinos se concentra en la Unión Europea (US\$ 276 millones FOB, o un 46% del total), países del NAFTA (US\$ 180 millones FOB, 30%) y los países miembros de la ALADI (US\$ 64,7 millones FOB, 11%). La Unión Europea, además de ser el principal socio comercial en el mercado de vino, presenta el mayor dinamismo en cuanto a crecimiento del valor de las exportaciones, con un promedio de aumento cercano a un 10% anual en los últimos 6 años (MRREE, 2002).

Tendencias futuras del sector

La situación expansiva del sector en Chile no es única en el mundo y se da en un contexto de sobreoferta mundial, donde los vinos finos, principalmente del “nuevo mundo” (California, Australia, Sudáfrica, Argentina y Chile) han desplazado a vinos de menor calidad provenientes de países mediterráneos. Estos vinos deben su éxito al énfasis puesto en un nuevo concepto, donde destaca la variedad, las nuevas tecnologías de producción y elaboración y una fuerte estrategia de marketing³⁴.

En este contexto se plantea un desafío complejo para Chile: por una parte, una gran cantidad de superficie plantada en los últimos cuatro años hace prever una sobreoferta y una importante caída en los precios pagados a productor, y no está claro si esta producción podrá ser colocada en el extranjero o en el mercado interno. Por otra parte, la necesidad de fortalecer la competitividad del producto a nivel internacional, como una manera de mejorar la posición en mercados que son cada vez más competitivos³⁵.

Esta situación plantea un debate que busca definir una estrategia país que garantice la expansión y la sustentabilidad del negocio en el largo plazo. Las principales acciones y propuestas en esta línea incluyen una fuerte estrategia de marketing ya iniciada (US\$ 1,5 millones durante año 2002) en los principales mercados y liderada por “Wines of Chile”, institución creada para este propósito por las dos grandes asociaciones de productores-exportadores³⁶; la demanda de algunos analistas de controlar el rendimiento para obtener menor cantidad y mejor calidad; fortalecer el alicaído mercado interno, donde el consumo per cápita está muy por debajo de niveles históricos previos a la crisis de los años 80; y quizás lo más importante, consolidar la producción de vinos de alta calidad, de manera de mejorar y consolidar la percepción como país productor en los mercados internacionales³⁷.

Esta última opción es coherente con la evolución natural de la demanda, que va cada día prefiriendo vinos de mejor calidad, y puede también serlo con la acumulación de experiencia de los productores. Esta preferencia por mejor calidad significa desarrollar lo que hoy se denomina «terroir»: todo el potencial del vino y que éste recoja las particularidades de la zona y del agricultor que lo produce³⁸.

En esta nueva concepción de desarrollar la calidad y las particularidades de un producto que resulta de la interacción de un ecosistema específico, se inserta también el vino orgánico, el que además constituye un nuevo e interesante nicho de mercado con perspectivas más favorables en relación a las posibilidades generales del sector³⁹.

34) Revista Vendimia, marzo abril 2001
35) Id.

36) Diario El Mercurio, Edición Especial de Industria Vitivinícola, 25 de marzo de 2002.

37) Jaime Izquierdo, economista y columnista de www.chilevinos.com (comunicación personal).

38) Id.

39) J. Izquierdo, *op. cit.* Y diversas publicaciones (Revista La Cav, 2002; diario El Mercurio, *op. cit.*) También coinciden en el hecho que el vino orgánico es un nicho promisorio de mercado en un contexto internacional de vinos cada vez más complejo y competitivo.

B. Agricultura orgánica chilena

Actores

La historia de la agricultura orgánica en Chile se asocia, por una parte, a la búsqueda de opciones tecnológicas de apoyo al desarrollo de familias rurales pobres (campesinos), principalmente por parte de las ONG que trabajaban a fines de los años 70 al margen del Gobierno⁴⁰. Esta vertiente se nutrió de las experiencias de chilenos que retornan del exilio y de algunos centros tecnológicos que reciben apoyo de profesionales del exterior, y que en gran medida se aglutinan hoy en el Movimiento Agroecológico Chileno, MACH. Este grupo es una red de personas y organizaciones creada en 1990, para promover espacios de reflexión y acción que desarrollen una propuesta agroecológica que responda a la realidad de Chile⁴¹. Otra iniciativa pionera en esta línea es la conformación de la agrupación de productores orgánicos Tierra Viva, que logró hace más de una década generar el primer punto de venta de sus productos en la Región Metropolitana⁴².

Por otro lado, y paralelo a este movimiento, se ha desarrollado la producción orgánica planteada tempranamente con un objetivo exportador, principalmente en frutales menores y hierbas medicinales. La Agrupación de Agricultura Orgánica de Chile A.G., AAOCH, correspondería a la organización que intenta congrega a estas dos vertientes y promover la agricultura orgánica y su institucionalización desde una visión más general⁴³.

En relación a la investigación nacional en el tema, si bien esta está adquiriendo cada vez más importancia en las universidades y centros de investigación, es importante destacar que en Chile existe un cúmulo de conocimientos en diversas áreas que en su momento fueron orientados a la agricultura en general y que hoy en día son utilizados por la agricultura orgánica⁴⁴.

No obstante, en la gran mayoría de las escuelas de Agronomía del país aún no se dictan cátedras de agricultura orgánica y no son muchos los académicos que trabajan el tema⁴⁵. No obstante, existe desde hace más de una década la Escuela Agroecológica de Pirque, que es una iniciativa privada de formación de técnicos agrícolas de nivel básico en los alrededores de Santiago.

Políticas públicas

Un primer cambio hacia el fomento de la agricultura orgánica surge con la llegada de la democracia al inicio de la década de los 90. Personeros del Ministerio de Agricultura reconocen en esta agricultura una salida al problema campesino, visión que no prospera como política oficial. El tema renace cuando el Servicio Agrícola y Ganadero inicia la elaboración de una norma chilena a través del INN a fines de los 90. El principal objetivo de la política ya no es el desarrollo campesino de principios de la década sino que el desarrollo de nuevos mercados de exportación⁴⁶.

Cifras

La producción orgánica chilena implicaba al año 1999/2000 del orden de 3.300 hectáreas en todo el país, repartidas en cerca de 220 productores (Bañados y García, 2001). Estos se ubican desde la IV a la X Región, concentrándose el 84% de los productores en las regiones VI, VIII y X. El 66% de las explotaciones son pequeñas

40) Scarlett Mathieu, Ing. Agrónomo, consultora en agricultura orgánica (comunicación personal).

41) Patricio Yáñez, Ing. Agrónomo, Presidente del Movimiento Agroecológico Chileno (comunicación personal).

42) S. Mathieu, *op. cit.*

43) Claudia Fernández, Ing. Agrónomo, Gte. General AAOCH (comunicación personal).

44) Existen, por ejemplo, diversos proyectos relacionados con el control biológico de plagas y enfermedades, que si bien no es una práctica exclusiva de la agricultura orgánica, sus resultados la benefician. También ocurre algo similar con líneas de investigación en manejo de malezas y fertilidad de suelos. En el caso del vino, destacan dos proyectos orientados a aislar y producir comercialmente cepas autóctonas de levaduras para la fermentación del vino, uno de la U. de Santiago e INIA Cauquenes y el otro de la U. de Chile.

45) En el caso del vino orgánico, se tuvo información de dos académicos que trabajan la vitivinicultura orgánica: Marc Zeisse en la U. de Santiago y Carlos Pino, U. Católica del Maule.

46) Patricio Yáñez, *op. cit.*

47) Para mayor información sobre la producción orgánica de Magallanes, ver, por ejemplo, Revista del Campo de El Mercurio, N°1.346, del 29 de abril de 2002.

48) Esta opinión es compartida por S. Mathieu, op. cit., y J. P. Infante, productor orgánico, Huertorganic Ltda. Este último señala, no obstante, que hay interés creciente de los supermercados por estos productos y que el consumidor, a iguales precios, prefiere el producto orgánico que el convencional.

(superficie menor a 12 hectáreas), y de este total, un 60% son menores a 2 hectáreas. Casi la totalidad de los productores han incursionado en esta tecnología en los últimos 10 años. (Rodríguez *et al.*, 1999)

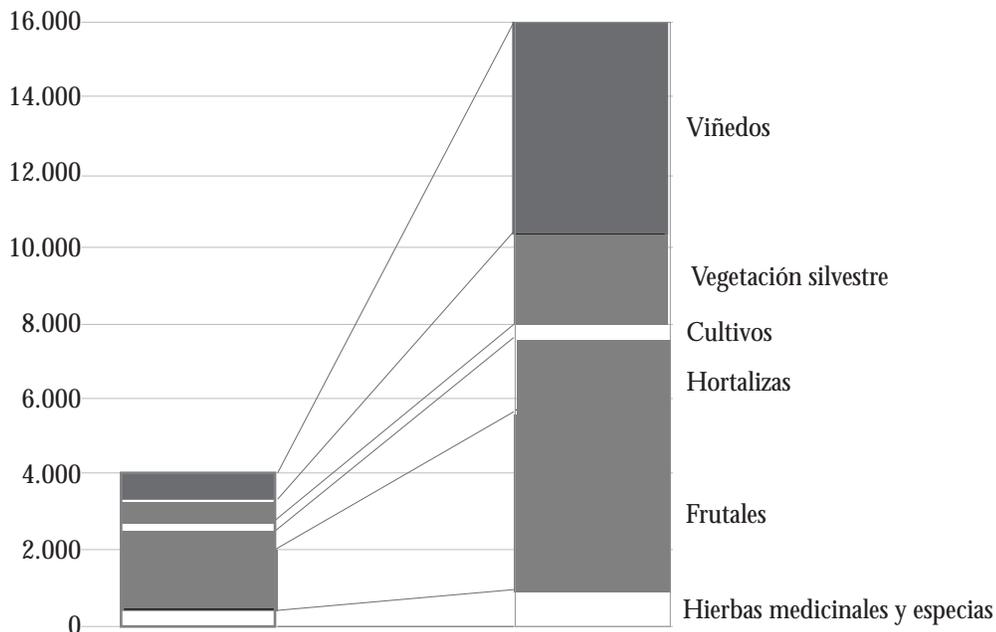
Según Ceroni, Presidente de AAOCH, a agosto del 2001, la superficie total bajo seguimiento orgánico alcanzó las 4.268 hectáreas. La composición de la superficie total por rubros en el año 2001 y las proyecciones de la superficie al 2005 se muestran en el Gráfico II.2. Este gráfico no considera las praderas certificadas, que en el año 2002 incorporaron 630.000 hectáreas en la Región de Magallanes para la producción de cordero orgánico⁴⁷.

Destaca, en primer lugar, la tendencia general estimada por AAOCH, que considera la incorporación de más de 2.500 hectáreas anualmente a manejo orgánico. Sobresale también la tendencia en las viñas que pasarían de 850 en el 2001 a 5.500 el 2005.

Mercados

El mercado interno de productos agrícolas orgánicos es aún incipiente, con pocos productores que entregan a algunos supermercados, tiendas especializadas o directamente a domicilio. Estimaciones preliminares hechas por AAOCH en el año 2002 para la ciudad de Santiago (5 millones de personas, aproximadamente) permiten señalar que el valor total de las transacciones en el año 2001 habría superado los US\$ 0,5 millones (Ceroni, 2002). Esto refleja el hecho que no existe en el común de los consumidores nacionales conciencia de los beneficios potenciales que significa la producción y consumo de estos productos. Ello explica también la existencia de precios muy similares a los productos convencionales y la existencia de nichos muy reducidos de oferta⁴⁸. Como resultado, la producción chilena así como la expansión futura está fundamentalmente orientada a la exportación (Bañados y García, 2001; Rodríguez *et al.*, 1999).

Gráfico II.2:
Composición de la superficie bajo manejo orgánico en Chile 2001 y proyección 2005.
(Fuente: Ceroni, 2002)



PROCHILE estimó para la temporada 1999/2000 exportaciones del orden de US\$ 4 millones FOB. La tendencia general del volumen y del valor exportado en el período 1994/1995 y 1999/2000 fue a un crecimiento de un 30 y 27% respectivamente. Si bien los frutales y las hortalizas presentaron tendencias crecientes en casi todo el período, hierbas medicinales y productos silvestres evidenciaron caídas importantes (Bañados y García, 2001). La cifra de exportaciones representa un 0,26% de las exportaciones totales nacionales agrícolas de Chile en el año 2000 (STOAS ABC, 2002). AAOCH presenta los valores de exportación de agricultura orgánica en la temporada 99/00 que se indica en la Tabla II.2. Como se observa, la oferta es diversificada, aunque el destino de los envíos se concentra en prácticamente cuatro mercados: Estados Unidos, Europa, Japón y Canadá. Europa destaca por la demanda de frutas frescas y productos elaborados.

De esta breve descripción del sector orgánico, se pueden destacar algunas debilidades importantes, constituidas principalmente por la insuficiente información sobre las empresas productoras y los demás actores de la industria, la falta de mercado interno, la poca investigación y los vacíos en la legislación. En cambio, según Rodríguez *et al.* (1999), las fortalezas de la actividad radican principalmente en las condiciones agroecológicas de Chile (aislamiento, clima, baja contaminación de suelos y aguas) y la fuerte orientación exportadora del sector.

C. *Vino orgánico*

El vino orgánico es la suma de la producción orgánica de uvas y la vinificación orgánica. En Chile se encuentran tanto “vinos de uvas producidas orgánicamente” como “vinos orgánicos” propiamente tales. En la etapa de la vinificación a nivel internacional hay ausencia de normas precisas y únicas, situación que en parte se explica porque el proceso de vinificación tiende a ser un proceso limpio⁴⁹. Es por esto que la preocupación de convertir una viña a orgánica es el cambio en el sistema de producción agrícola y la debida segregación en la bodega de los vinos elaborados con uvas convencionales, de los elaborados con uvas orgánicas⁵⁰.

En el caso del vino orgánico, existen dos proyectos que impulsaron la producción orgánica en Chile al inicio de los 90: La Viña Lomas de Cauquenes y Viña Carmen⁵¹. En el primer caso se debió al deseo de explorar nuevas posibilidades para los productores de vino a partir de la cepa País y aprovechar la tradición vitivinícola y las ventajas ecológicas y de baja artificialización de la zona de Cauquenes, en la Región del Maule (Barría, 2000a). En el caso de Carmen, su incursión se debió fundamentalmente a la inquietud del enólogo y a la influencia de una empresa norteamericana con viñas orgánicas, con la cual tenían vínculos comerciales⁵².

Las casi 850 hectáreas que existen en la actualidad⁵³, corresponden a cerca de 20 viñas que producen uvas certificadas o que se encuentran en período de transición⁵⁴. Se puede afirmar que en la actualidad prácticamente la totalidad de la superficie bajo manejo orgánico está en el grupo de los grandes productores, o bien, dentro del grupo de viñas emergentes. Las variedades empleadas para producir el mosto, por lo tanto, corresponden en la mayoría de los casos a cepas finas. La excepción sería la viña Lomas de Cauquenes⁵⁵.

49) Para más detalles del proceso de vinificación convencional, ver Anexo 2. En el caso de la vinificación orgánica se emplean levaduras naturales en el proceso de fermentación; clara de huevo, gelatina y otras sustancias naturales en la clarificación; pequeñas o nulas cantidades de anhídrido sulfuroso como conservante; y ácido tartárico para corregir acidez (J. Izquierdo, *op cit.*) Para más detalles del proceso de vinificación, ver Anexo 2.

50) Claudia Fernández, *op. cit.*

51) Es importante mencionar que previo a estas iniciativas comerciales, en el año 1992, se elaboró a modo experimental un vino orgánico en la Facultad de Agronomía de la U. de Chile, a partir de cepas tradicionales (Revista Chile Agrícola, junio de 1993).

52) M. Lecaros, enólogo de Viña Carmen (entrevista personal).

53) Para tener una idea de la importancia de la producción a nivel mundial, Köpfer y Willer (2001) indican que en Europa existían cerca de 86.000 hectáreas manejadas orgánicamente el año 2000. Destaca también la existencia de organizaciones de productores en varios países y que ya se realizaron siete conferencias internacionales de viticultura orgánica. La próxima será en Vancouver, Canadá, en conjunto con el 14º Congreso de IFOAM.

54) Este dato se obtiene de Ceroni (2002) y es consistente con la información de las entrevistas realizadas a viñas, empresas certificadoras y profesionales del sector y la información secundaria (notas de prensa) revisada.

Tabla II.2:
Productos agrícolas orgánicos exportados en la temporada 99/00 según producto y destino (US\$ FOB),

(Fuente: Ceroni, 2001)

Producto	Europa	USA	Japón	Canadá	Australia	Total
Hortalizas frescas	95.800	1.500.116	-	-	-	1.595.916
Espárragos	95.800	947.538				1.043.338
Pepino de ensalada		64.320				64.320
Zapallo de invierno		337.728				337.728
Zapallo italiano		16.530				16.530
Radicchio		134.000				134.000
Fruta fresca	633.434	649.471	198.450	31.000	-	1.512.355
Kiwi	431.550		198.450			630.000
Manzana fresca		72.800				72.800
Uva de mesa	124.000			31.000		155.000
Ciruela fresca		4.000				4.000
Frambuesa fresca	77.884	565.207				643.091
Mora		4.152				4.152
Arándano		3.312				3.312
Productos procesados	666.873	132.650	110.000	-	1.320	910.843
Espárragos congelados			110.000			110.000
Frambuesa congelada		85.000				85.000
Hierbas medicinales a granel	274.125	30.450				304.575
Rosa Mosqueta	132.251	10.000				142.251
Aceite de Rosa Mosqueta		7.200			1.320	8.520
Miel	251.372					251.372
Productos apícolas	9.125					9.125
Total	1.396.107	2.282.237	308.450	31.000	1.320	4.019.114

55) Información recogida en entrevistas y fuentes secundarias (notas de prensa). En este estudio se entrevistó a ó viñas y se obtuvo información general (ubicación, superficies y variedades) de manera indirecta de otras 10 más (vía entrevistas a empresas certificadoras y artículos de prensa). El total de viñas identificadas con producción orgánica (certificada o en transición) en el país alcanzó las 21. No se identificaron proyectos de vino orgánico funcionando en el sector de la agricultura campesina, aunque sí iniciativas para su desarrollo, por ejemplo el proyecto de INDAP citado anteriormente.

56) Información de entrevistas a productores y certificadoras.

57) Productor orgánico de California, USA (comunicación personal).

58) El Mercurio (17 de enero de 2002) señala el caso de Viña Santa Emiliana (perteneciente al holding de Viña Concha y Toro) que tiene un predio de 200 hectáreas en Nancagua, VI Región, manejadas biodinámicamente (tipo de agricultura orgánica).

La producción de vino orgánico de exportación se da en predios dedicados casi exclusivamente a la producción de uva para vinificación, y no en predios con múltiples cultivos y rotaciones, que es la tónica de este tipo de agricultura⁵⁶. Esto es una particularidad del sector vitivinícola orgánico y una debilidad desde el punto de vista técnico, ya que la hace dependiente de una nueva gama de insumos “permitidos”. Esto se entiende por las economías de escala y el origen de los productores, que son y han sido siempre propietarios de viñas manejadas como monocultivo.

Schumacher⁵⁷ señala que una vez que se maneja bien la técnica de producción de vinos, el traspaso a orgánico no es difícil, aunque debe ser gradual. Los desafíos técnicos van más bien asociados a producir buenos vinos que a producirlos orgánicamente. Esta afirmación es consistente con el hecho que los productores de vino orgánico son antiguos o aun productores de vino tradicional convertidos a la modalidad orgánica de manejo productivo.

La superficie de las viñas bajo modalidad orgánica en Chile fluctúa entre 3 y 200 hectáreas⁵⁸ aproximadamente, y en la mayoría de las superficies más grandes representa una fracción no preponderante, pero significativa del total de viñas de la empresa. Esto permite deducir la existencia de inversiones para adaptar una bodega exclusivamente a la producción de este vino, dado que es una exigencia de las normas orientadas a minimizar la posibilidad de confundir este producto con el proveniente del manejo tradicional. Los casos de menor superficie, en cambio, tienden a corresponder a predios en donde la producción orgánica es más bien “un experimento” de los propietarios, cuyos ingresos provienen principalmente de otras fuentes, pero que aspiran a transformar sus proyectos personales en negocios viables⁵⁹.

Finalmente, es destacable también que las viñas entrevistadas en general son sanas desde un punto de vista financiero y con acceso a recursos para emprender este tipo de proyectos, ya sea vía capital propio o de la banca privada. Esto más aún cuando el sector es hoy en día uno de los rubros de mayor éxito de la economía.

1.3 Aspectos críticos en la producción y exportación de vino orgánico en Chile

Esta sección describe los principales aspectos críticos para la expansión y sustento de la exportación de vino orgánico a Europa. El principal de ellos que se analiza se refiere al sistema de certificación nacional. Luego se estudian problemas de información y de costos asociados al período de transición y a la certificación, que son críticos en viñas emergentes y de pequeños productores. Estos últimos además enfrentan restricciones de tipo tecnológicas y de calidad de producto que no aclaran si el enfoque orgánico se puede soslayar. Esto considerando la actual sobreoferta y la tendencia general de la demanda de vino de mejor calidad. Finalmente, se analiza la oferta de instrumentos de apoyo del sector público chileno para fomentar la producción orgánica. Los instrumentos existentes son genéricos (sirven para cualquier rubro y tipo de manejo) y aún no existe ninguno dedicado exclusivamente a la agricultura orgánica.

El presente análisis se basa en la información recopilada en las entrevistas a las viñas, empresas certificadoras⁶⁰ y profesionales vinculados al tema, tanto en el ámbito público, como privado.

A. La certificación orgánica en Chile

Según algunos autores (Bañados y García, 2001), las diferencias en los estándares y los sistemas de certificación pueden actuar como las mayores barreras no arancelarias para países exportadores de productos orgánicos, en particular provenientes del tercer mundo, fallando por esta causa en acceder a los beneficios de los mercados orgánicos en los países desarrollados. Este capítulo demuestra que esta afirmación es válida en el caso chileno, dado el poco desarrollo de un sistema de certificación nacional. El sistema impulsado oficialmente corresponde a un sistema con carácter voluntario, de validez parcial (aplicable sólo para productos primarios destinados a la exportación) y que en la práctica no ha operado⁶¹. Para este sistema parcial, Chile solicitó reconocimiento como tercer país a la Unión Europea.⁶²

Actualmente las exportaciones chilenas a la Unión Europea y otros mercados relevantes ocurren a través de la autorización caso a caso de lotes de importación, los que deben ir acompañados de certificados emitidos por empresas acreditadas en dichos mercados⁶³. En este esquema, el Estado chileno no juega ningún rol, quedando el sistema supeditado a las decisiones de los países importadores⁶⁴.

El sistema impulsado por el Estado chileno

El año 2000 el Ministerio de Agricultura dio el primer paso para establecer un sistema nacional de certificación, cuya lógica y actores se muestra en la Figura II.3. Este sistema en la actualidad consiste en un programa de carácter voluntario, aplicable a

59) Por ejemplo, el caso de Viña Antiyal, citado en revista La Cav y otras publicaciones.

60) De seis empresas certificadoras que operan regularmente en Chile, se entrevista a cinco: Argencert, BCS ÖkoGarantie, IMO Chile, CCO y Agroeco Ltda.

61) Estas características del sistema se deben a que corresponden a las facultades que tiene el Ministerio de Agricultura. Gonzalo Narea, Ingeniero Agrónomo, Servicio Agrícola y Ganadero (comunicación personal).

62) G. Narea, *op. cit.*

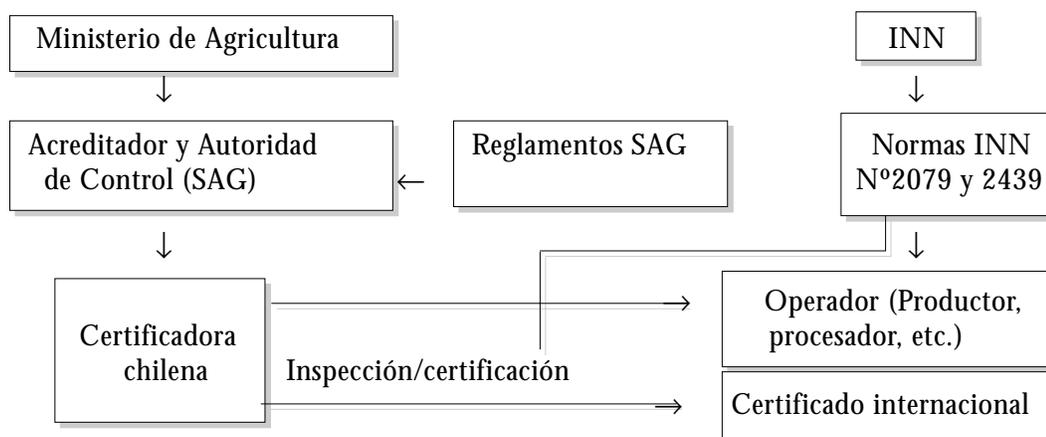
63) Este mecanismo se conoce también como "derogación del importador" y lo solicita el importador del producto a la autoridad competente en su país. El importador debe adjuntar los certificados correspondientes de las empresas reconocidas para dicho mercado.

64) Como todo el proceso tendiente a autorizar el ingreso del producto a Europa ocurre entre el importador y su autoridad competente, el Estado chileno no juega ningún rol, pues las empresas certificadoras que certifican el producto chileno en Chile deben estar acreditadas por la autoridad competente del país importador.

productos primarios (no procesados) y cuyo destino sea la exportación. Estos límites a la aplicabilidad se deben a las atribuciones legales del Ministerio de Agricultura. No obstante, la idea es tender a un sistema obligatorio, que incluya productos procesados y se aplique tanto para la exportación como para el mercado interno. Para esto, el Ministerio de Agricultura preparó un par de proyectos de ley que lograrían este objetivo a través de dos vías alternativas: la primera es una Ley sobre Agricultura Orgánica de carácter marco que requeriría de un posterior reglamento para su aplicación, y la otra es una modificación de la Ley Orgánica del Servicio Agrícola y Ganadero (dependiente del Ministerio de Agricultura) que le da atribuciones específicas para ampliar sus competencias a las áreas faltantes. Estos proyectos aún no son documentos oficiales y no han sido sometidos a discusión con otros ministerios ni con el Parlamento⁶⁵.

Figura II.1:
Esquema
propuesto de
sistema
nacional de
certificación

(Fuente: Pons y Malecot, 2000)



El sistema hoy en día no opera en cuanto certificador de las actividades del sector privado, pues no representa ninguna ventaja participar de él. La apuesta del SAG es el reconocimiento de la Unión Europea y otros mercados relevantes, en cuyo caso las empresas exportadoras podrían acceder a dicho mercado a través de certificados emitidos por empresas acreditadas ante el SAG y no a través del mecanismo de autorizaciones de importación⁶⁶.

Zenteno⁶⁷ y Pons y Malecot *op.cit.* señalan que el sistema aún tiene diferencias importantes con el método europeo, lo que puede hacer difícil el reconocimiento como tercer país.

- Descripción de las bases que sustentan el sistema propuesto

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) juega el rol de acreditador de las certificadoras y parcialmente como autoridad de control. Para esto, el SAG creó un Sistema Nacional de Acreditación de Terceros, a través de las Resoluciones N° 3142 y 3143 del 29 de septiembre de 1998, que establecen que este organismo podrá delegar en terceros la ejecución de actividades profesionales en los planes y programas promovidos por la institución. Posteriormente, y en base a esto, la Resolución N° 425 del 15 de febrero del 2000 estableció un Programa para el Desarrollo de la Agricultura Orgánica, donde se establece de forma específica el sistema de acreditación de empresas certificadoras de agricultura orgánica y las normas que les aplican. Este sistema es equivalente a la norma ISO 65.

65) G. Narea, *op. cit.*

66) G. Narea, *op. cit.*

67) Virginia Zenteno, Ing. Agrónomo, Gerente Certificadora Chile Orgánico, CCO. (comunicación personal).

El sistema incluye también al Instituto Nacional de Normalización (INN), que es el organismo responsable de la formulación y posteriores modificaciones de las normas relativas a la producción orgánica.

La primera norma es la NCH 2439/oficial 1999 que regula la “producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente”, y tiene por objeto establecer los requisitos para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de este tipo de alimentos. Se aplica a vegetales no procesados; animales y productos pecuarios no procesados; productos apícolas no procesados; productos fúngicos no procesados; y productos vegetales, pecuarios, apícolas y fúngicos procesados, con el fin de obtener su certificación como alimentos producidos orgánicamente.

Por su parte, la norma NCH 2079/oficial 1999 establece “criterios generales para la certificación de sistemas de producción, procesamiento, transporte y almacenamiento de productos orgánicos”, la que en particular especifica los criterios generales aplicables a una tercera parte que opera un sistema de certificación para que pueda ser reconocida como competente y confiable. En esta norma, el término “organismo de certificación” se emplea para referirse a cualquier organismo que opere un sistema de certificación relativa a los productos e insumos indicados en la NCh 2439. El término producto orgánico se emplea en su sentido más amplio e incluye los procesos y servicios provenientes de la agricultura orgánica. Este sistema de certificación orgánica puede aplicarse a: producción orgánica de insumos; producción agrícola orgánica (vegetales, pecuaria, apícola y fúngica); y procesamiento, transporte y almacenamiento.

Sistema “funcional” para la exportación a la UE (vía Artículo 11(6) del Reglamento de la CEE N° 2092/91)

Como el sistema descrito no es útil para la exportación a Europa, dado que no ha sido reconocido como un método equivalente, lo que funciona en la práctica es el uso por parte del productor de normas reconocidas internacionalmente y la certificación otorgada por organismos privados que son reconocidos y acreditados en los mercados de destino, principalmente la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. En este caso el productor puede ingresar sus productos a la Unión Europea a través de autorizaciones de importación solicitadas por el importador, acompañadas por los certificados emitidos por estos organismos acreditados.

- Características de las empresas certificadoras que operan en Chile

Este hecho explica la presencia y el dominio del mercado nacional de certificación de empresas extranjeras, particularmente de Suiza, Alemania y Argentina (este último país es reconocido como tercer país por la Unión Europea). Estas empresas están en Chile ya sea asociadas con instituciones locales, con oficina de inspección en Chile u operando desde el exterior.

IMO Control de Suiza se asoció con la Fundación Chile y formaron IMO Chile que está en condiciones de certificar para la UE, Suiza, Japón, Turquía y Estados Unidos. En Chile han certificado agricultura orgánica a 65 productores que representan 1.500 hectáreas agrícolas y 633.000 hectáreas de praderas en Magallanes, aproximadamente⁶⁸.

En Chile opera también una representación de la empresa alemana BCS Öko Garantie (BCS Chile), con oficinas en la ciudad de Chillán y que está en condiciones de inspeccionar la producción local, reconociéndose el certificado en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. En nuestro país inspecciona sólo agricultura orgánica y ha certificado hasta el año 2002 sobre 110 productores y elaboradores⁶⁹.

Recientemente, ARGENCERT de Argentina, que certifica para su país y posee reconocimiento de la UE desde el año 1992 y del estado de Washington, EEUU, estableció una oficina de inspección en Chile con dos profesionales. Antes de esto, sus inspectores viajaban a Chile para realizar la inspección⁷⁰.

Finalmente se señala a LACON de Alemania, ECOCERT Internacional de Francia y Biocertificación de Argentina, que no poseen oficinas en Chile pero que tienen inspectores que viajan a Chile para certificar productos, siendo reconocidos en la UE (Narea y Valdivieso, 2002).

Además de las extranjeras, operan tres empresas locales: Certificadora Chile Orgánico, CCO, que lleva más de tres años de operación en el mercado local y que ha certificado cerca de 60 productores hacia Estados Unidos y Japón. Destaca el hecho que esta empresa contó con una oferta de apoyo por parte de PROCHILE para acreditarse en Europa, pero lo desechó porque representaba una inversión que no es rentable dado el aún pequeño mercado nacional. Actualmente evalúa la posibilidad de cocertificar con empresas reconocidas en la Unión Europea y los Estados Unidos⁷¹.

Es importante señalar que el costo de la acreditación es muy alto como para ser asumido por una empresa que opera en un mercado solamente⁷². Las empresas extranjeras que operan en Chile asumen este costo prorrateándolo entre todos sus clientes en el mundo. Dentro de las chilenas también está PROA, la más antigua, que certificó productos a Estados Unidos, Canadá, Japón y Europa (en este último caso operó antes de la entrada en vigor, el año 2000, de la norma equivalente a la ISO 65, la que por sus exigencias de acreditación impidió tal reconocimiento). (Narea y Valdivieso, *op. cit.*) Finalmente está AGROECO Ltda, que certifica para el mercado local y lo ha hecho también para Europa. Su cartera de clientes bordea 20 productores⁷³.

Implicancias y obstáculos a la exportación que nacen del sistema de certificación vigente

- Inaplicabilidad del sistema chileno al vino

Como ya se señaló, Chile solicitó el reconocimiento como tercer país asociado a la Unión Europea el año 2000 del sistema de certificación vigente en la actualidad, solicitando por lo tanto una suerte de reconocimiento limitado. Desde este punto de vista, el eventual reconocimiento del sistema en las condiciones actuales no cambiaría la situación actual respecto del vino, ya que no califica como producto primario. Esto significa que, en esta eventualidad, el vino deberá seguir accediendo al mercado europeo tal como lo hace hoy en día, a través de autorizaciones de importación. El reconocimiento de la Unión Europea, en cambio, significa que los certificados emitidos por las empresas acreditadas ante el SAG de Chile (y para los productos incluidos en dicho reconocimiento) son válidos en Europa, lo que conlleva costos de transacción claramente menores.

68) Alejandra Vergara, Ing. Agrónomo, IMO Chile (comunicación personal) y Folleto de Divulgación de la Empresa.

69) Luis Meléndez, Inspector, BCS Öko Garantie (comunicación personal).

70) Laura Montenegro, Director Argencert (comunicación personal).

71) Virginia Zenteno, *op. cit.* (comunicación personal).

72) El costo de la acreditación en la Unión Europea e IFOAM es de US\$14.000/año para cada una. Esto sin considerar el cumplimiento de los requisitos que exige estar acreditados, en cuanto a infraestructura, registros, etc. (Montenegro, *op. cit.* y Pons y Malecot, *op. cit.*).

73) Agustín Iriarte, Gerente Agroeco Ltda. (comunicación personal).

Por otra parte, se debe recordar que el sistema de autorizaciones de importación está sujeto a revisión en el año 2005 en la Unión Europea y queda a discrecionalidad de ellos decidir sobre sus cambios. El reconocimiento como tercer país, en cambio, implicaría garantizar el acceso permanente al mercado europeo.

-Problemas en la competitividad fruto de inhibir el desarrollo del mercado interno

El sistema chileno descrito no se ha orientado a desarrollar el mercado interno, en gran medida porque el Ministerio de Agricultura no posee atribuciones para fiscalizar y acreditar la calidad de los productos alimenticios en el país.

En términos generales, la existencia de un sello o una autodeclaración en un producto comercializado en Chile lo regula la Ley de Protección del Consumidor⁷⁴, a través de dos vías: lo referente a los derechos de los consumidores⁷⁵ y a través de las sanciones establecidas ante el uso de publicidad engañosa⁷⁶ (EMG, 2001). En este caso la regulación es sobre cualquier mensaje que se dé en torno a un producto o servicio (incluyendo los sellos y autodeclaraciones) y funciona a través de denuncias hechas por consumidores, quienes deben recurrir a la justicia con pruebas que demuestren que lo señalado en la publicidad de un producto no corresponde a la verdad. En el caso de los productos orgánicos, ayuda como medio de prueba la existencia de normas chilenas voluntarias así como internacionales que definen con precisión cuándo un producto es orgánico⁷⁷.

Si bien este sistema general puede funcionar para las autodeclaraciones de los productos orgánicos, es engorroso de implementar y requiere de la activa participación del consumidor. Este mecanismo, en gran medida desconocido, no ha impedido la proliferación de sellos o terminologías que no tienen una definición exacta y que en definitiva no dan garantías al consumidor. La solución definitiva sería la reglamentación del uso del término orgánico, obligando de este modo a usarlo cuando se han cumplido las normas y han sido certificadas por un organismo competente. También cobran importancia campañas de información orientadas al consumidor acerca de las bondades del producto orgánico, las normas que le aplican y los derechos que tienen como consumidores, así como el fortalecimiento de organizaciones que puedan velar por el cumplimiento de estos derechos.

Si bien el poco desarrollo del mercado interno se debe también a otras causas, como el relativo poco interés del consumidor nacional, el hecho que el sistema de certificación impulsado por el Estado no lo incluya, impide que se fortalezca. La implicancia que esto tiene para la producción orgánica como un todo y la viabilidad de la exportación, es que en este tipo de agricultura las producciones normalmente tienen un doble propósito: se orientan tanto al mercado local como al externo, y para rentabilizar y hacer más competitivo el negocio se requiere de ambos. Este doble propósito se explica, por una parte, porque los productos de las etapas de transición no son normalmente aceptados en los mercados externos, siendo el mercado interno el lugar natural para su comercialización. También se explica por las características naturales de la producción, que hacen muy probable que una parte importante de ella no cumpla con los exigentes estándares de calidad para la exportación, requiriendo, por lo tanto, un mercado que sea capaz de recibir este “excedente”.

74) Esta Ley la fiscaliza el Servicio Nacional del Consumidor, dependiente del Ministerio de Economía.

75) Es un derecho del consumidor que la información de los bienes y servicios ofrecidos sea, entre otros atributos, veraz en cuanto a las características relevantes del mismo (art. 3º de la Ley).

76) En este punto, se señala que se comete infracción cuando a sabiendas y a través de cualquier tipo de mensaje publicitario se induce a error o engaño, respecto de entre otras cosas su condición de no producir daño al ambiente, la calidad de vida (art. 28 de la Ley).

77) A. Zúñiga, Ing. Agrónomo, CONAMA (comunicación personal).

78) G. Narea, *op. cit.*

79) V. Zenteno, *op. cit.*

80) Esta autoridad es la que debe asumir roles tales como: autorizar al organismo de control y certificación privado, vigilar el programa de control del organismo, implementar sanciones, verificar la existencia de recursos, vigilar la objetividad, validar las interpretaciones que los diversos comités de certificación pueden hacer (coherencia nacional y europea), arbitrar entre las diferentes certificadoras ante la ocurrencia de un conflicto de implementación y aplicación de normas, y desarrollar y adaptar el reglamento frente a las demandas de los profesionales e investigadores.

81) Según PROCHILE (2001a), el permiso puede demorar de tres a seis meses y las autoridades de control se reservan el derecho de solicitar información adicional, si lo estiman necesario.

82) Según F. Bahamonde, Consejero Agrícola ante la U. Europea, el procedimiento de exportación vía artículo 11(6) significa "importantes aumentos de los costos para la exportación, ya que los productores deben ser certificados por un organismo de control oficial independiente que tenga la norma ISO 65 y el mismo manual de procedimiento que los organismos de control europeo. Cita un ejemplo donde el costo del viático por día es casi 4 veces más caro para una inspección internacional, también sube dos veces el valor de la inspección y la redacción del informe (F. Bahamonde "Requisitos de Acceso a la Unión Europea para la Producción orgánica proveniente de terceros países: análisis de caso "En: II Seminario Internacional Comercio de Alimentos Orgánicos, Chile", 8-9 septiembre de 1999, Santiago).

- Falta de una autoridad competente plenamente operativa

Hoy día sólo una empresa de certificación que opera en Chile, CCO, ha solicitado reconocimiento por parte del SAG⁷⁸. Como se vio, el resto de las empresas certificadoras no tienen ningún vínculo con el Estado chileno, pues son supervisadas por los organismos acreditadores del país de origen. Esto implica que no existe autoridad que pueda sancionar prácticas inadecuadas en las empresas certificadoras que operan en Chile (por ejemplo realizar inspecciones no conformes a las normas), situación que eventualmente pueden perjudicar el mercado nacional de certificación así como la imagen de la producción nacional⁷⁹. Como ya se señaló, esta situación no cambiará para el caso del vino en caso que se reconozca a Chile como tercer país asociado en la Unión Europea.

Más aún, según Pons y Malecot (*op. cit.*) el sistema nacional por el cual Chile ha solicitado reconocimiento carece de una autoridad competente, esto es, un actor público encargado de supervigilar a todos los agentes y el funcionamiento del sistema⁸⁰. A juicio de ellos, esto también debilita la aspiración chilena de ser reconocido en la Unión Europea.

- Mayores costos y mayor tiempo al exportar

La ausencia del reconocimiento como país asociado ante la Unión Europea para el vino orgánico significa el acceso a un mercado por una vía más compleja, que se traduce en mayor tiempo, mayor costo y, en cierta medida, en una posición desventajosa al exportar si se compara con exportadores de países reconocidos como terceros por Europa. Mayor tiempo porque se requieren autorizaciones por parte del importador ante la autoridad de su país con antelación al envío de la mercadería⁸¹. Por otra parte, estas autorizaciones deben ir acompañadas de los certificados emitidos para tal efecto por la empresa certificadora, con los costos que ello implica.

El mayor costo se explica, también, porque en la actualidad la empresa certificadora que opera en el mercado chileno y que certifica hacia Europa enfrenta el costo de tener que estar acreditada ante la Unión Europea, situación que no es necesaria si el productor se certifica con una empresa local acreditada en su mismo país. Esto puede ocurrir con países competidores de Chile, como Argentina o Australia⁸².

Causas de los obstáculos identificados

Hay múltiples y complejas razones detrás del virtual estancamiento en la instalación de un sistema que implemente de manera comprehensiva la certificación de agricultura orgánica en Chile, y que son, por lo tanto, la causa de los obstáculos anteriormente identificados.

- Sesgos del sector público

Por una parte, la insuficiente voluntad de implementar un sistema completo dentro del propio gobierno. Esto se debe en parte al hecho que la agricultura orgánica es desarrollada por muy pocos productores y representa una superficie muy poco relevante dentro del sector agrícola chileno⁸³. Además, existe una insuficiente comprensión por parte del sector agrícola en general, y en particular de las instituciones públicas del agro, de lo que implica este tipo de agricultura y cuáles debieran ser sus políticas de fomento específicas. Esto en gran medida porque es un tema que aún no ha tenido cabida en la educación formal de los profesionales⁸⁴.

Parece ser también que el gobierno concibe el tema orgánico como un área o técnica específica dentro de un concepto más amplio de producción limpia. Esto explica por qué el foco ha sido el tema de la certificación para la exportación, y no la promoción de una actividad que requiere de un profundo cambio de enfoque –pasar por ejemplo de una agricultura de “insumos” a una de “conocimientos”–, y que por lo demás posee más bondades más allá de las divisas, como los efectos positivos a nivel de predio y su entorno (menores impactos ambientales y menores riesgos en la salud de los trabajadores y áreas aledañas) y a nivel de población por la mejor calidad de los alimentos⁸⁵.

- Lobby y prioridad en la agenda pública

Las organizaciones gremiales y de promoción de la agricultura orgánica son muy pequeñas en el concierto nacional de instituciones de representación de los agricultores. Las grandes asociaciones, por su parte, no han tomado aún una posición pública respecto de instaurar un sistema de certificación y de promoción de esta agricultura. Esto quizás explica la baja prioridad pública de impulsar un sistema como el propuesto por técnicos del mismo gobierno⁸⁶.

Es claro que debe existir *lobby* y una demanda clara a la autoridad para que privilegie el tema por sobre muchos otros que hoy copan la agenda. El gobierno actúa por lo general de forma reactiva y es, por lo tanto, sensible a este tipo de presiones, en la medida que representen una fracción importante de la producción o exportación. Igual situación tiene que darse sobre el Poder Legislativo, en caso que la implementación del sistema requiera ingresar un proyecto a trámite legislativo.

- Limitaciones del aparato público

Independiente de la voluntad política, otras dificultades se refieren a las limitaciones existentes para producir políticas que involucran múltiples instituciones, como es este caso. Un sistema de certificación operativo, tanto interna como externamente, requiere las competencias de a lo menos los Ministerios de Salud, Economía, Relaciones Exteriores⁸⁷ y Agricultura. La carencia de canales claros de coordinación puede terminar entrapando las iniciativas en su trámite parlamentario o dentro del mismo Ejecutivo.

B. Costos de conversión y certificación

Tanto la literatura técnica⁸⁸ como las entrevistas realizadas a viñas y consultores del tema indican que en los primeros años de la conversión del sistema productivo a orgánico suele observarse algún grado de reducción en los rendimientos, más aún cuando el predio era manejado con un alto aporte de agroquímicos. Así también hay consenso en estas opiniones que en el mediano plazo la producción se estabiliza y se hace menos vulnerable a plagas y enfermedades, dado el mayor grado de equilibrio que le imprime al sistema esta tecnología, lo cual significa también que las restricciones del inicio y del período de transición tienden a desaparecer.

- Costos de conversión

En la producción convencional existe un importante uso de agroquímicos, en particular fungicidas. En general, y a medida que aumenta el tamaño, también aumenta de manera significativa el uso de estos productos⁸⁹. Otro factor importante de producción es la

83) G. Narea, *op. cit.* y V. Zenteno, *op. cit.*

84) S. Mathieu, *op. cit.*

85) P. Yáñez, *op. cit.*

86) P. Yáñez, *op. cit.* y V. Zenteno, *op. cit.*

87) Relaciones Exteriores, en el sentido de facilitar los lazos con los países que se intenta lograr acuerdos o reconocimientos de los sistemas de certificación.

88) Lampkin, 1998; Narea y Valdivieso, 2002; entre otros.

mano de obra, empleándose en promedio un equivalente de 47 jornadas de un trabajador al año por hectárea de viña, cifra relativamente alta, y no significativamente distintas según el tamaño del predio (Troncoso, 2001).

Cuando un sistema tradicional se convierte a orgánico, lo fundamental es que si bien desaparecen los agroquímicos (pesticidas y fertilizantes sintéticos), hay normalmente un incremento importante en los costos promedios por unidad. Esto está dado por las bajas en la productividad, un incremento en la mano de obra y en inversiones en tecnologías para producir abono y prevenir y controlar malezas y enfermedades⁹⁰.

La baja de rendimiento puede llegar a ser superior al 30%, dependiendo del nivel en que se encontraba previo a la conversión. Es usual en algunas viñas reducir la productividad para mejorar la calidad de la uva⁹¹, en cuyo caso el efecto de la no aplicación de fertilizantes de síntesis será menor o nulo⁹². Estos rendimientos se tienden a estabilizar en el mediano plazo, cuando los abonos orgánicos empiezan a liberar sus nutrientes gradualmente y el suelo se equilibra⁹³.

Por su parte, el incremento neto en costos directos de producción, descontando el ahorro en agroquímicos, sería del orden de un 20%, esto es, pasar de US\$ 850 a US\$ 1.100 por hectárea/año aproximadamente. Esto se debe, en primer lugar, al incremento en mano de obra para tareas de control de malezas, pero también al incremento en otras áreas de más difícil mecanización, como la producción de compost o algunas técnicas de control de plagas (trampas, etc.). Cabe destacar, entonces, que la mano de obra se puede transformar en un recurso limitante en el proceso de conversión, tanto por la cantidad como por la necesidad de capacitarla, si se desea emprender un proyecto de mayor escala⁹⁴.

Finalmente, es posible requerir inversiones para viabilizar el nuevo sistema, como por ejemplo producir compost en el predio, que puede ser complejo si la superficie en producción es grande, ya que requerirá manejar grandes volúmenes de desechos que ocupan espacio y que sólo son manejables con maquinaria. Esto es crítico, por la ausencia de un mercado maduro de insumos certificados para agricultura orgánica en el país (Narea y Valdivieso, *op. cit.*).

En resumen, y en términos de obstáculos a la producción, la conversión implica asumir costos mayores⁹⁵, mientras el producto en transición no es de fácil colocación en el mercado como un producto diferente del vino convencional, por lo tanto accediendo al mismo precio que éste. Esto implica que los primeros años (a lo menos los tres años que dura la transición) se estará en una posición financiera desfavorable, que debiera recuperarse a continuación. Esta situación tiende a ser independiente del tamaño de la viña. En viñas más grandes este efecto se puede disminuir a través de una introducción gradual de la producción orgánica.

- Costos de certificación⁹⁶

La certificación tiene generalmente la forma de un costo por día de inspección más otros valores fijos, estos últimos proporcionalmente de menor importancia que el primero. Todos los sistemas de cobro reflejan el hecho que mientras más compleja sea la inspección (ya sea porque no se llevan adecuadamente registrados todos los eventos que

89) Los fungicidas representan un 95% del total de agroquímicos empleados en una viña convencional. Empleando un índice de uso de agroquímicos que corresponde a la suma de los litros y kilogramos aplicados a través de distintas formulaciones, Troncoso (2001) estima un total de 114,5 unidades/ha en promedio; los fungicidas son responsables de 106.

90) De las cinco viñas que se tuvo información de costos de producción, cuatro señalaron aumentos en los costos de producción atribuible a las causas señaladas.

91) J. Izquierdo, *op. cit.*

92) Las viñas encuestadas señalan tanto que los efectos en los rendimientos existen como que son nulos.

93) Lampkin, *op. cit.* y Mathieu, *op. cit.*

94) Miguel Elissat, Ing. Agrónomo, productor orgánico, en "Seminario Agricultura Orgánica en Chile", Valdivia, marzo 2002; y Francisco Valenzuela, productor biodinámico, valle de Curacaví (comunicación personal).

95) Lampkin (*op. cit.*) señala que este periodo de conversión se puede manejar de manera tal que el efecto en producción sea minimizado, lo cual requiere de la elaboración de un plan de conversión y un importante apoyo técnico. En este caso el costo del proceso se puede minimizar pero requiere el apoyo técnico, el cual en Chile hoy día es escaso.

96) Este capítulo se elaboró fundamentalmente a partir de las encuestas realizadas a las empresas certificadoras que operan en Chile, a las que se les consultó por la estructura de cobro de sus servicios.

se deben inspeccionar, hay producciones convencionales en paralelo con orgánico, o una gran superficie bajo manejo orgánico, entre otros), más caro es el costo que debe pagar el productor.

El día de inspección cuesta alrededor de US\$500 y es normal que un predio sea visitado durante dos días al año, esto es aún más cierto cuando el predio vinifica. Además, la primera certificación suele ser más cara porque conlleva realizar algunos análisis químicos.

En algunos casos se cobra también un costo fijo de incorporación, como también un porcentaje sobre las ventas (igual o inferior al 1%). Finalmente, para la exportación se requiere la emisión de certificado que acompaña la solicitud de ingreso al mercado europeo, el que debe ser pagado.

En síntesis, el costo de certificación para el productor se mueve normalmente entre US\$ 1.500 y US\$ 2.500 al año, llegando en algunos casos hasta US\$ 4.000 anuales si la viña es compleja y produce uva y vino⁹⁷. Estos valores pueden ser poco relevantes si la viña certificada tiene una gran superficie: por ejemplo, con 50 hectáreas el costo por cada hectárea será cercano a US\$ 50 anuales, lo que implica un incremento del costo de producción anual de un 5% aproximadamente. No será así si la viña tiene menos de 10 hectáreas, pues el costo por cada una bordeará los US\$ 250 anuales, que representan un 25% de incremento de costos de producción. Por lo tanto, este costo se constituye en una limitante a medida que la superficie a certificar disminuye. La opción que existe para los pequeños productores es la certificación por grupo⁹⁸, que consiste en emitir un certificado a un grupo de productores que son manejados por un ente común, que lleva los registros, define y supervisa las labores de cada predio, etc. Esto permite dividir el costo de la certificación entre varios productores, disminuyendo significativamente el costo por hectárea. De todos modos, esto requiere de una organización que funcione como tal y que dé garantías al inspector que efectivamente cada predio cumple con las normas definidas⁹⁹.

C. Acceso a información

- Información técnica

La tecnología para producir un vino de calidad, con las condiciones que exige el manejo orgánico, no es simple y requiere de conocimiento que no es de fácil acceso hoy en nuestro país. Algunos productores entrevistados lo plantean como “desafíos” tecnológicos más que “barreras”, para destacar que se requiere un alto grado de profesionalismo y excelente conocimiento de los aspectos técnicos del cultivo. Este enfoque es clave, pues tiende a verse esta agricultura como un “volver a los métodos tradicionales”¹⁰⁰, cuando en realidad es un método de producción altamente demandante de conocimientos y muy particular a cada predio, pues estos conocimientos deben adaptarse a la realidad predial.

La gran mayoría de las viñas han convertido parte de su producción a orgánico, tendiendo a contratar asesorías especializadas en el tema o a contar con un profesional con conocimientos a cargo del proyecto (caso de las viñas más grandes). Son en general empresas y profesionales con un valioso *know-how* en la producción de vino convencional. De hecho, los principales asesores en el tema en el país son también destacados enólogos que asesoran viñas en la producción convencional¹⁰¹.

97) Para elaborar estos datos se tomó la información proporcionada por las empresas certificadoras y los datos de las viñas entrevistadas. Se consideraron solo los datos de viñas certificadas por parte de empresas acreditadas ante la Unión Europea (4 de 5 viñas con información de costos de certificación). Los costos de certificación de la única viña entrevistada que se certifica por una empresa no acreditada ante la Unión Europea, fueron del orden de US\$1.500/año, para un predio de 7 hectáreas y de relativa complejidad.

98) Existen algunos ejemplos de este modo de certificación en Chile, pero en otros rubros, como por ejemplo productores campesinos de miel en la X Región.

99) A. Vergara, op. cit. (comunicación personal)

100) Por ejemplo el discurso del Rector de la Universidad Austral, en la inauguración del seminario “Agricultura Orgánica en Chile”, Valdivia, en marzo del 2002.

Algunos productores entrevistados consideran que la información técnica no existe; otros que deben recurrir directamente a profesores de las universidades. También se señala que para el sector de viñas emergentes esta situación es más crítica, pues son más dependientes de información proveída por terceros.

También es importante el rol que juega la empresa certificadora al ir dando pautas de qué procesos o insumos están permitidos y cuáles no¹⁰², así como las relaciones e intercambios de información que existen entre empresas y profesionales del rubro. Estos profesionales normalmente han adquirido la especialización de manera autónoma o a través del acceso a otros proyectos dentro o fuera de Chile. En este plano, es insuficiente la oferta de capacitación especializada y de alto nivel, o de redes que transfieran tecnologías e información a sus asociados (Narea y Valdivieso, *op. cit.*).

- Información normativa y de mercado

El principal y quizás único vehículo de difusión de información de tipo legal o normativo hacia los productores es la empresa certificadora¹⁰³. En general, en este sector no se conoce el sistema chileno de certificación, los problemas descritos para su entrada en vigencia y los efectos que esto puede acarrear en el largo plazo para la viabilidad del negocio¹⁰⁴.

Respecto del mercado, se puede afirmar que no existe información sistemática sobre el sector de vinos orgánicos en el país, más allá de estudios puntuales de carácter prospectivo¹⁰⁵, y que facilite, por ejemplo, el trabajo de evaluación de un proyecto. Los que exportan vino orgánico eran antes exportadores de vinos convencionales, por lo tanto tienen acceso a información de primera mano proveniente de los propios clientes en los mercados de destino¹⁰⁶.

En el caso de los productores más pequeños que quieran ingresar al mercado de exportación, si bien hay casos exitosos, la situación es compleja y los intentos se han basado sistemáticamente en el apoyo del sector público¹⁰⁷. En este sentido se han planteado algunos instrumentos no exclusivos para la agricultura orgánica que se detallan en el capítulo siguiente.

No hay una asociación de productores de vino orgánico y las asociaciones de viñas que existen no han asumido con propiedad la investigación de mercado, la promoción y las particularidades tecnológicas de la producción orgánica¹⁰⁸. En particular, a nivel de las viñas emergentes entrevistadas se reconoce que la información es crucial, dado los riesgos proporcionalmente altos en comparación con las grandes viñas que asumen al incursionar en un nuevo mercado y por no disponer de capacidad propia para generarla.

D. Instrumentos de apoyo

En este capítulo se analizan los instrumentos que existen para apoyar la producción y exportación de vino orgánico. En primer lugar, se describe los instrumentos existentes, que si bien no son específicos para los vinos orgánicos ni para la agricultura orgánica en general, han sido usados en estos casos. A continuación se examina la opinión respecto de la necesidad de apoyar el sector y de desarrollar instrumentos de fomento específicos

101) En las viñas grandes contactadas existe un enólogo a cargo del proyecto orgánico y la información de prensa (diversas publicaciones del diario El Mercurio; Revista La Cav, abril 2002; Alcántara, 2002) cita al menos dos enólogos que asesoran y han asesorado varios proyectos orgánicos en el país y en el extranjero, y que además asesoran viñas en la producción convencional.

102) A. Vergara, *op. cit.*; V. Zenteno, *op. cit.*, y tres de cinco productores que analizan el tema de la información señalan que los inspectores son una fuente importante de información, en particular sobre normativa y aspectos de gestión necesarios para la certificación.

103) *Idem.*

104) Ningún productor mencionó el tema de la certificación nacional y tampoco se trata en la prensa relacionada con el vino. Sí se trata profusamente entre los certificadores y profesionales del sector orgánico.

105) Por ejemplo estudios y seminarios de PROCHILE sobre mercados orgánicos en EEUU, Reino Unido y Holanda. También estudios realizados por la Corporación Eurochile o la presentación de Lucas Kilcher en el seminario "Agricultura Orgánica en Chile", Valdivia, marzo de 2002.

106) En las entrevistas a productores se menciona que los mismos clientes en el exterior son quienes le piden vino orgánico.

107) S. Mathieu, *op. cit.*

108) En la información publicada por las asociaciones de viñas no se menciona el tema.

para la vitivinicultura y la agricultura orgánica en general, recogida en las entrevistas a productores y actores del rubro, en encuestas a certificadores y en la prensa y literatura técnica nacional.

Descripción de los instrumentos de apoyo existente

Existe un conjunto importante de instrumentos de apoyo al sector agrícola en general. Estos instrumentos son, en su mayoría, del tipo de fondos concursables que financian parcialmente proyectos, asesorías o actividades específicas dentro de todo el proceso de producción y venta. No existe, al momento, una línea de apoyo específico a la agricultura orgánica, tal como no existe un plan estratégico que la promueva. Por lo tanto, la lógica detrás de los instrumentos de apoyo no pertenece a la agricultura orgánica ni a la internalización de los beneficios ambientales y/o sociales que puede tener, sino que pertenece a los argumentos a favor del apoyo a la agricultura en general.

- Fundación para la Innovación en Agricultura (FIA)¹⁰⁹

Esta Fundación, dependiente del Ministerio de Agricultura, busca promover el desarrollo de ventajas competitivas en el sistema productivo agrícola del país, a través del fomento y estímulo a actividades de innovación orientadas a los siguientes objetivos: aumentar la calidad, la rentabilidad y la competitividad del sector; incrementar la sustentabilidad de los procesos productivos y de transformación; diversificar la actividad silvoagropecuaria; y promover la gestión agraria asociativa y la articulación con agentes locales.

Los instrumentos de apoyo del FIA relevantes para este estudio son tres: Proyectos de Innovación, Giras Tecnológicas y Consultorías Tecnológicas:

Proyectos de Innovación: A estos proyectos pueden postular agrupaciones de productores, empresas, centros de investigación, personas naturales y jurídicas. Se financia hasta el 70% del costo total del proyecto, el cual no puede ser superior a \$25.000.000 por año¹¹⁰. Hay cuatro categorías de proyectos: Introducción de nuevos productos¹¹¹, Manejo productivo innovativo¹¹², Agroindustria¹¹³ y Gestión agraria innovativa¹¹⁴. Este instrumento no ha financiado proyectos de vino orgánico. Destacan sí algunos proyectos de interés general para el sector, tales como proyectos de control biológico y de desarrollo de organizaciones para producción orgánica¹¹⁵.

Giras Tecnológicas: Contribuyen a la captura de tecnología innovativa tanto en Chile como en el extranjero. Participan grupos de entre 5 y 15 personas, integrados por productores, empresarios, investigadores, profesionales y técnicos. El aporte del FIA es hasta el 80% del costo de la gira con un máximo de \$ 25.000.000 y una duración máxima de 20 días.

Hay varios ejemplos de giras orientadas a la producción orgánica en general¹¹⁶, pero ninguna específica para la producción de vino.

Consultorías Tecnológicas: Consiste en financiar parcialmente la contratación de consultores chilenos y/o extranjeros con el fin de captar tecnologías innovativas, para su difusión y aplicación en procesos productivos. El aporte máximo para tales efectos es de un 70% y con un monto no superior a los \$5.000.000. No hay información sobre el uso de este instrumento para la agricultura orgánica.

109) Este capítulo se basa en información de Narea y Valdivieso, op. cit.; y de la página web del FIA (www.fia.cl) donde existe una base de datos muy detallada de los proyectos adjudicados.

110) Los ítemes a financiar son: maquinarias y equipos, recursos humanos incrementales, viajes y traslados, insumos y suministros, servicios de terceros, actividades de transferencia y difusión y gastos generales o administración.

111) Esta línea abarca introducción de productos desde el extranjero u otras zonas del país, explotación de productos nativos y desarrollo de nuevos productos.

112) Esta línea financia la adopción de innovaciones tecnológicas que contribuyan a aumentar la calidad de los productos, la productividad o la rentabilidad de la explotación.

113) Se financia la adopción de innovaciones que conduzcan a generar productos con mayor valor agregado o que contribuyan a hacer más eficientes los procesos de industrialización.

114) Se financia proyectos de adopción de formas asociativas de producción y/o prestación de servicios que aumenten la eficiencia y amplíen la oferta de productos y servicios

115) Entre los proyectos del FIA están por ejemplo «Producción y utilización de *Trichoderma* sp. en el control de enfermedades fúngicas en sistemas de producción de fruta orgánica de exportación en la zona central de Chile», ejecutado por el Centro de Educación Tecnológica (CET), Huertos Orgánicos de Chile, Agrícola Sexta Frut S.A., Frutícola Viconto S.A. y Agrícola Greenwich (2000 - 2004), y «Desarrollo de una organización productiva y comercial de pequeños productores agricultores en producción orgánica». Cooperativa Campesina Chacay San Vicente Ltda. (1998 - 2001).

- Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)¹¹⁷

Esta Corporación es dependiente del Ministerio de Economía y está orientada al desarrollo de todos los sectores de la economía, a través del financiamiento de diversas acciones, entre las que destacan los proyectos de innovación tecnológica y la asistencia técnica. Su labor la desarrolla a través de agentes operadores distribuidos en todo el país u orientados a sectores específicos.

Los principales instrumentos que pueden ser aplicados también al sector productivo orgánico son los proyectos de innovación tecnológica (FONTEC), el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI), los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) y los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO).

FONTEC Línea 1: Financia proyectos de innovación tecnológica que consistan en actividades de investigación y desarrollo de tecnologías de productos, procesos y servicios. También contempla el desarrollo de proveedores que potencien tecnológicamente una cadena productiva, condicionando el desarrollo de un proyecto innovativo. El aporte de CORFO es el cofinanciamiento de hasta el 50% del costo del proyecto. Son elegibles empresas presentadas individual o asociativamente.

FONTEC Línea 3: Apoya proyectos de transferencia tecnológica asociativa para prospectar, difundir, transferir o adecuar tecnologías de gestión o de producción a las empresas asociadas, con el propósito de contribuir a su modernización productiva. CORFO financia el 50% de las consultorías y el 45% de las misiones tecnológicas al extranjero, donde participan empresarios, ejecutivos, profesionales y técnicos. Son elegibles grupos de 5 o más empresas no relacionadas en el caso de las giras, y de 3 o más empresas en la contratación de consultorías de expertos de nivel internacional en tecnologías y procesos productivos especializados.

Fondo de Desarrollo e Innovación, FDI: Fondo concursable para proyectos de innovación y cambio tecnológico en áreas de impacto estratégico en el desarrollo económico y social. El ámbito de acción está en el desarrollo y adaptación de nuevas tecnologías, difusión y transferencia de tecnología a empresas, desarrollo de capacidades tecnológicas, perfeccionamiento de mercados relacionados al desarrollo del sistema innovativo. Los proyectos presentados deben favorecer la calidad de vida de la población, tener alto impacto económico y social y en particular en lo referente al impacto sobre el medio ambiente.

Tienen acceso a los fondos centros o institutos sin fines de lucro dedicados a la investigación y transferencia tecnológica y consorcios tecnológicos empresariales compuestos de tres o más empresas no vinculadas asociadas a uno o más centros tecnológicos. El FDI financia gastos de operación, de administración en recursos humanos, subcontratos y otros requeridos para el desarrollo de los proyectos.

Fondo de Asistencia Técnica, FAT: Es un instrumento de fomento de CORFO que cofinancia la contratación, por parte de pequeñas y medianas empresas, de servicios de consultoría especializada en áreas tales como finanzas, diseño, procesos productivos, comercialización, planificación estratégica, marketing y otras. Sirve para incorporar técnicas de gestión a la operación de las empresas o nuevas tecnologías a sus procesos productivos, que les permitan mejorar su competitividad.

116) «Captura tecnológica de cultivos orgánicos a la costa oeste de Estados Unidos» (junio 1998); «Seminario Producción orgánica y control de plagas en Cuba» (enero 1999); «Visita a experiencias de reconversión productiva y comercial, en el ámbito de la producción orgánica y manejo integrado en dos países de Europa: Holanda y Alemania» (septiembre, 1999) y «Captura tecnológica de producción agrícola orgánica a Cuba» (diciembre 1999).

Existe la modalidad individual o colectiva, esta última se realiza a un grupo de al menos tres empresas temáticamente afines. El instrumento opera sobre un ámbito de gestión específico y se basa en un diagnóstico efectuado por un agente operador. **Pueden acceder** empresas chilenas con ventas netas anuales entre 2.400 y 100.000 UF. Estos límites no operan cuando la empresa participa en algún otro programa de fomento de CORFO o en Comités de Exportación con financiamiento de ProChile.

Proyectos Asociativos de Fomento, PROFO: Cofinancia un conjunto de acciones, emprendidas por un grupo integrado inicialmente por al menos cinco empresas productoras de bienes o servicios, destinadas a lograr metas comunes con el fin de potenciar su competitividad, deben estar dispuestas a comprometerse en la materialización de un proyecto compartido, que les permita resolver problemas de gestión y comercialización que, por su naturaleza o magnitud, pueden abordarse mejor en forma conjunta. Pueden acceder pequeñas y medianas empresas que demuestren cada una de ellas ventas netas anuales en el último año entre 2.400 UF y 100.000 UF¹¹⁸.

FONTEC ha financiado tres proyectos de producción de vino orgánico¹¹⁹. Llama la atención que estos proyectos hayan sido ejecutados por la Viña Concha y Toro y Viña Carmen, las viñas más grandes del país. Se identificó un proyecto FDI de producción de enemigos naturales¹²⁰. En el caso de los PROFO se han aplicado para productores de vino convencional¹²¹ y en proyectos en otros rubros de la agricultura orgánica¹²².

- Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE)¹²³

Este organismo es dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y su objetivo es la promoción de las exportaciones nacionales, especialmente aquellas no tradicionales, apoyando a las empresas chilenas en su proceso de internacionalización y su posicionamiento en los mercados externos. Desde 1995 existe un apoyo al sector orgánico, cuya primera acción fue la creación de un Comité de Productores y Exportadores Orgánicos. A través de este Comité se han elaborado catálogos de la oferta exportable orgánica, se han ejecutado diversos seminarios¹²⁴, estudios de mercado para diversos productos¹²⁵ y se ha apoyado la asistencia de productores orgánicos a ferias orgánicas internacionales¹²⁶. Se ha trabajado también apoyando el proceso de certificación, a través del desarrollo de estudios, visitas de expertos y la acreditación internacional de empresas certificadoras locales. Finalmente, se apoyó la creación de la Agrupación de Agricultura Orgánica de Chile, AAOCH, como organismo que agrupe a personas, instituciones y empresas relacionadas con el sector.

Adicionalmente, PROCHILE posee dos programas de apoyo a la internacionalización de las empresas chilenas, uno orientado a la pequeña agricultura campesina (INTERPAC) y otro a las PYME (INTERPYME). El objetivo es aumentar la participación de estos sectores en el comercio internacional, a través de la generación de un cambio en la cultura de negocios de estas empresas, tal que les permita un posicionamiento estratégico y

117) La información de este capítulo se obtuvo de Narea y Valdivieso, *op. cit.*; y de la página web de la institución: www.corfo.cl

118) Es posible que se incorporen empresas con ventas netas anuales inferiores a 2.400 UF y superiores 100.000 UF, siempre y cuando en conjunto no excedan el 30% del número total de empresas participantes.

119) «Producción de vino orgánico», ejecutado por Viña Concha y Toro S.A. (1998) en la VII Región. Monto total del proyecto: \$117.326.366. Monto aportado por el Fondo: \$40.285.176; «Diseño y desarrollo de un sistema productivo para la obtención de vino orgánico de las variedades Chardonnay y Pinot en el valle de Casablanca», ejecutado por Viña Concha y Toro S.A. (2000). Monto total del proyecto: \$107.362.000, aporte del Fondo: \$42.580.000; y «Producción orgánica de uva para vino», ejecutor: Viña Carmen (1998). Monto total: \$126.599.000, aporte del Fondo: \$39.304.000.

120) Crianza masiva de enemigos naturales. Ejecutor: INIA, Quilamapu. 1997. Desde la IV a la X Región.

121) Se identificaron dos proyectos PROFO intermediados por la Corporación Chilena del Vino ([ver www.ccv.cl](http://www.ccv.cl)) y un tercer PROFO en la zona de San Clemente, VII Región.

122) FONTEC de «Producción bajo condiciones tecnológicas de agricultura natural y ambiente semicontrolado», ejecutado por Sociedad Agrícola e Industrial Ecoagro Natural Ltda.(1994) y FONTEC de «Producción orgánica de cerezas», ejecutado por Agrícola Archue Ltda (1997).

123) Este capítulo se basa en un documento de L. M. Hernández, «Labor de PROCHILE en el sector orgánico», mimeo; Narea y Valdivieso, *op. cit.*, diversos documentos recopilados en el sitio web de la institución y la presentación de M. L. Hernández en seminario «Agricultura Orgánica en Chile», en Valdivia, en marzo del 2002.

124) Por ejemplo el «I y II Seminario Internacional de Productos Orgánicos» (1996 y 1999); «Agricultura Orgánica en Chile», en Valdivia, marzo de 2002; y «El Mercado de la Unión Europea para Productos Orgánicos Chilenos», en Santiago, diciembre del 2001.

125) Estudio sobre gestión comercial de productos orgánicos en Europa, elaborado por la oficina de PROCHILE en Holanda, diciembre de 2001 ([ver www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)); Manual para exportación de productos orgánicos chilenos a Europa, elaborado por la oficina de PROCHILE en Londres, noviembre de 2001; y «Análisis de las condiciones para la comercialización de productos orgánicos chilenos en el mercado de la Unión Europea», ejecutado por EUROCHILE en 1999 - 2000.

126) Se participó por ejemplo en BioFair en Costa Rica en 1996 y 1997 y BioFach 2000, 2001 y 2002. (L.M. Hernández, *op. cit.*)

permanente en los mercados externos. La metodología se basa en el trabajo de grupos de empresas al alero de tutores que acompañan el proceso, desde la elaboración de un autodiagnóstico y luego una etapa de internacionalización a través del desarrollo de estrategias y planes de acción.

En INTERPAC pueden participar productores provenientes de la Agricultura Familiar Campesina con potencial de producción y exportación de productos agropecuarios, tanto en estado fresco como procesado. En el caso de las INTERPYME, el objetivo es promover y asistir la internacionalización de las PYME nacionales con el objeto de incrementar su participación en el comercio exterior.

Finalizada estas etapas, quedan en condiciones de postular al concurso regular del Fondo de Promoción de Exportaciones Agrícolas. Este instrumento tiene como objeto diversificar la oferta exportadora, agregar valor a bienes y servicios y levantar nuevos productos de exportación. Está enfocado a pequeñas empresas con oferta y capacidad para exportar, de regiones y a productos no tradicionales o emergentes. Es un fondo concursable, siendo el aporte del Fondo hasta un 70%. Financia estudios de mercado, misiones de prospección, invitación a potenciales clientes, misiones comerciales, participación en ferias, elaboración de material promocional, etc. Se han financiado cerca de 20 proyectos vinculados al sector orgánico entre 1999 y 2000¹²⁷.

127) Por ejemplo, "Prospección de nuevos mercados en Europa y Norteamérica para productos agrícolas de la cuenca del Itata", ejecutado por PROSUR. 1999 - 2000; "Creación y desarrollo de marca e imagen corporativa de los productos orgánicos producidos por Huertos Quebrada Seca", ejecutado por Huertos Quebrada Seca de la Región Metropolitana (1999 - 2000); "Prospección de mercado para berries orgánicos frescos y espárragos frescos orgánicos en el mercado europeo y de Escandinavia", ejecutado por Hortifrut (1999 - 2000); "Promoción de manzanas frescas orgánicas en Estados Unidos" ejecutado por Huerto San Nicolás de la VI Región (1999-2000).

128) Capítulo extraído de Narea y Valdivieso, op. cit.

- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)¹²⁸

Destacan dos instrumentos manejados por el Servicio, el Fondo de Mejoramiento del Patrimonio Sanitario y el Programa para la Recuperación de Suelos Degradados. El primero contribuye al mejoramiento de la condición de los recursos productivos agropecuarios. Es un fondo concursable anual que financia hasta el 70% del costo del proyecto, con un máximo de hasta \$75.000.000 anuales y con un plazo máximo para la ejecución del proyecto de cuatro años. Pueden concursar empresas, asociaciones de empresarios, instituciones de investigación y personas jurídicas o naturales.

En el caso orgánico, Narea y Valdivieso citan dos ejemplos de este instrumento: "Establecimiento de un huerto y desarrollo del paquete tecnológico para la producción de manzanas variedad limona", en la localidad de Purranque, X Región (1999); "Conversión de un huerto de manzanas variedad Granny Smith al sistema de producción orgánica con destino al mercado externo", en la comuna de San Rafael, VII Región (1999); y "Producción de miel orgánica con certificación validada internacionalmente", VIII Región (1999).

El Programa para la Recuperación de Suelos Degradados es un instrumento de fomento para la recuperación de suelos, que tiene como objetivo impulsar el mejoramiento de las tierras que se encuentran afectados por procesos erosivos o en condiciones de fertilidad degradada, a través de la utilización de prácticas establecidas en los siguientes programas específicos: Fertilización fosfatada, Enmiendas calcáreas, Praderas, Conservación de suelos¹²⁹ y Rehabilitación de suelos.

Destaca que a partir del 2002 se podrá asignar un puntaje adicional en el componente de conservación de suelos a aquellos agricultores que estén certificados por una empresa certificadora de producción orgánica, como productores orgánicos o en período de transición, debiendo cumplir con la norma chilena de producción NCH 2439 y tener un

contrato vigente de certificación sobre el predio objeto del plan de manejo.

- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)¹³⁰

Esta institución, dependiente del Ministerio de Agricultura, está orientada a promover y fomentar el desarrollo y la consolidación de la agricultura familiar campesina como actor económico y social de la ruralidad del país. Además busca transformar estos agentes en actores económicos válidos y permanentes en la economía nacional e integrado globalmente en base a producciones competitivas y organizaciones funcionales.

Para focalizar su ámbito de acción, se define al usuario de INDAP, entre otros criterios, en términos de superficie (el equivalente a 12 hectáreas de riego), activos (máximo US\$ 106.000), origen de los ingresos familiares, principalmente de la explotación agrícola y el tener que trabajar directamente el predio.

Posee una gran gama de instrumentos de apoyo, destacándose los servicios financieros (créditos con tasas preferenciales y bonificaciones), y los programas de asesorías. Dentro de los Servicios Financieros, están las líneas de Financiamiento de corto plazo individual¹³¹, Financiamiento de corto plazo a organizaciones¹³², Financiamiento de largo plazo a organizaciones¹³³, Concurso nacional de proyectos¹³⁴ y el Fondo de garantía para pequeños empresarios¹³⁵.

Los Servicios de Asesorías Técnicas (SAT) son subsidios entregados a los productores para la contratación de asesorías técnicas y que operan por grupos de productores. Incluyen el Servicio de asesoría técnica predial local (SAL)¹³⁶, el Servicio de asesorías técnicas a preempresa¹³⁷, el Servicio de asesoría técnica a empresa¹³⁸ y los Centros de Gestión Empresarial (CEGE)¹³⁹. No se tiene información sistematizada sobre cómo todos estos instrumentos han sido usados para el fomento de la agricultura orgánica.

Es importante destacar que el INDAP opera un programa de incentivos para la recuperación de suelos degradados, similar al descrito para el SAG, pero aplicable a los usuarios de esta institución. En este caso no incluye el tratamiento especial para la agricultura orgánica¹⁴⁰.

Finalmente, existe el programa de integración de empresas en redes por rubro (PRORUBRO), el cual implementó en enero del 2002 un grupo de agricultura orgánica. Este programa otorga información a sus asociados, prospección de mercados, realización de estudios, articulación con otros organismos públicos y privados, entre otras acciones.

- Instrumentos de apoyo de otras instituciones del Estado

Existen otras instituciones públicas que tienen instrumentos potencialmente utilizables por la agricultura orgánica, como el

129) Programa orientado a reducir o evitar las pérdidas físicas de suelo. Se otorga una bonificación de hasta el 80% de los costos netos. Dentro de este subprograma se puede financiar la adición de compost o el cultivo de abonos verdes.

130) La información de los instrumentos de INDAP se obtuvo de Narea y Valdivieso, *op. cit.* y de P. Arriagada, encargado del rubro orgánico, programa PRORUBRO de INDAP (comunicación personal).

131) Destinado a insumos anuales; semillas, fertilizantes, pago de mano de obra, compra de forraje, pago derechos de agua, reparación o arriendo de maquinaria, entre otros. Monto aportado, hasta 250 UF, en el plazo de un año.

132) Para financiar el capital de operación, para acopio, selección, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios y financiar planes de explotación anual de los predios propios o de sus asociados. Monto, según necesidades, en el plazo de un año.

133) Para financiar inversiones silvoagropecuarias, proyectos agroindustriales y de comercialización, compra de maquinarias, equipos y animales de trabajo. Plazo, hasta 10 años.

134) Financiamiento para proyectos de inversión rentables e innovadores, que mejoren la rentabilidad y competitividad de la empresa agrícola. Crédito de largo plazo, para financiar hasta el 75% de las inversiones, bonificación hasta el 15% de las inversiones, el 5% del monto de la inversión, para cancelar la elaboración del proyecto y hasta 18 UF por familia para la contratación de asesorías técnicas.

135) Que opera para las organizaciones que no tienen garantías suficientes para respaldar el crédito solicitado a INDAP, para financiar proyectos de inversión y necesidad de capital de trabajo, proyectos de riego, drenaje, infraestructura productiva o de equipamiento. Monto para pequeños empresarios agrícolas de hasta 3.000 UF y de 24.000 UF para las organizaciones de pequeños empresarios en conformidad a la ley, en un plazo de hasta 10 años.

136) El objetivo del SAL es contribuir al mejoramiento de la competitividad y de los ingresos prediales de los usuarios, asesorándolos en el manejo técnico-económico de los ejes productivos y en la gestión predial.

137) Tiene como objetivo fomentar y potenciar el proceso empresarial a través de la incubación de empresas asociativas de pequeños productores agrícolas con el propósito que desarrollen y gestionen negocios en forma conjunta.

138) El objetivo de éste, es desarrollar capacidades al interior de las EAC y entregar herramientas que permitan avanzar en forma sistemática hacia el desarrollo de una institucionalidad privada con un alto grado de competitividad y adaptación a las condiciones de mercado.

139) Su objetivo es mejorar la competitividad de los sistemas productivos y organizacionales de la pequeña agricultura, a través de la expansión de sus capacidades, competencias y habilidades.

140) G. Narea, op. cit.

141) Por ejemplo, tienen Programas Asociativos, Programa de Proveedores, Fondo de Asistencia Técnica (colectivos e individuales), Programas de Preinversión, Desarrollo de Consultores, entre otros.

142) Narea y Valdivieso, op. cit., contabilizan 50 proyectos. Esta lista no menciona varios de PROCHILE como los estudios, participación en ferias orgánicas y el apoyo a certificadoras o la AAOCH; ni los proyectos de CORFO en vino orgánico señalados en este documento. Considerando todo esto, se superaría fácilmente más de 70 iniciativas.

143) P. Ceroni, Presidente de la AAOCH, en el seminario "Agricultura Orgánica en Chile", Valdivia, marzo de 2002.

144) V. Zenteno, op. cit. Quizás la excepción ha sido lo realizado por PROCHILE y lo que intenta hacer INDAP con la iniciativa PRORUBRO.

145) Por ejemplo, es esperable que ocurra que los beneficios ambientales de esta agricultura y del consumo de estos alimentos, dado que son complejos de evaluar y cuantificar, tiendan a no ser incorporados en las evaluaciones de estos proyectos.

146) G. Narea, op. cit. Una excepción a este déficit de información es el acceso a una base de datos de proyectos del FIA, que incluye proyectos financiados por ellos como por otras instituciones, pero que no es exhaustiva. En el caso de la agricultura orgánica figuran sólo 25 proyectos.

147) P. Arriagada, op. cit.

148) G. Narea, op. cit.

BANCOESTADO, que opera créditos de temporada, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que opera programas similares a CORFO pero orientado a microempresas¹⁴¹.

En el área de investigación, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, opera un Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDEF, que ha financiado proyectos en el área de viticultura en general y sobre otras áreas de interés de la agricultura orgánica. En el primer caso, destaca por ejemplo un proyecto de búsqueda de cepas autóctonas desarrollado por la Universidad de Santiago, y otros relativos a certificación de cepas y desarrollo de software de gestión en empresas vitivinícolas. En el segundo, un proyecto de producción y uso de biopesticidas, ejecutado por la Pontificia U. Católica de Chile.

Análisis de la necesidad de apoyo al sector orgánico y en particular para la vitivinicultura orgánica.

Según los antecedentes descritos anteriormente, la cantidad de proyectos e iniciativas apoyadas por el Estado y ejecutados en el área de agricultura orgánica desde el año 1995 a la fecha superarían los 70¹⁴². Esta cifra es baja en comparación con otros rubros y en comparación con la cantidad total de proyectos que apoya el Estado anualmente, pero es significativa si se considera que los productores orgánicos en el país bordeaban hace un par de años sólo los 300 predios¹⁴³.

Como se observa en la descripción de los instrumentos, estas iniciativas de apoyo no han respondido a una política o una estrategia de fomento y han sido, en gran medida, iniciativas más bien aisladas¹⁴⁴. Gran parte de estos proyectos han debido competir con otras iniciativas de otros rubros y con impactos y resultados no necesariamente comparables a la hora de evaluarlos¹⁴⁵. De la misma forma, no existe una adecuada difusión de estas experiencias, ni es fácil acceder a sus resultados¹⁴⁶. En definitiva, que se apliquen estos fondos para promover la agricultura orgánica depende, por una parte, de los lineamientos y prioridades que se establezcan en las instituciones de apoyo y fundamentalmente a nivel de los organismos regionales¹⁴⁷, como también de las presiones y coyunturas que ejerzan otros gremios o sectores¹⁴⁸.

Algunos productores, exportadores de viñas grandes y emergentes han trabajado con el apoyo del gobierno (CORFO) de forma individual. También algunos han empleado los instrumentos de PROCHILE, y otros han colaborado en proyectos de investigación con universidades en temas de su interés. No obstante, algunos de los productores entrevistados declararon no conocer la oferta de instrumentos y no haberla empleado. La totalidad de los productores entrevistados reconoce algún grado de desinformación en este campo.

Por su parte, desde las organizaciones de la agricultura orgánica hay demandas claras en orden a crear un instrumental de apoyo explícito y particular¹⁴⁹. A nivel de certificadoras¹⁵⁰, por ejemplo, hay consenso en que es prioritario el apoyo vía subsidio a la producción en el período de transición así como el costo de la certificación en el primer año. También estas empresas se inclinan a apoyar la capacitación de los diferentes agentes, en particular productores y reguladores; a dar diversos tipos de apoyo en la fase de comercialización; informar al consumidor nacional; y a perfeccionar la regulación interna.

Las ventajas de que existan instrumentos explícitos de apoyo y una política que lo ampare se refieren a que facilitaría el acceso, al producirse competencia entre proyectos orgánicos; podrían actuar como incentivo para que productores ingresen al rubro¹⁵¹; podrían focalizar y dar cuenta de mejor manera de los problemas particulares de toda la agricultura orgánica (certificación, transición, controladores biológicos) y de los problemas específicos de algunos cultivos particulares (tecnologías específicas); podrían ejecutarse desde una perspectiva de fomento comprensiva, cubriendo áreas de manera global y en una secuencia lógica, por ejemplo desarrollo de capacidades, de la institucionalidad, desarrollo del mercado interno, ente otras¹⁵².

1.4 Conclusiones

Un número importante de empresas productoras de vino orgánico chileno ha accedido al mercado de la Unión Europea y están en buenas condiciones para seguir haciéndolo. La carencia de un sistema nacional de certificación y los costos asociados a la certificación no han sido barreras prohibitivas a la exportación de este producto, y a juicio de los productores entrevistados, los desafíos están más bien por el lado tecnológico (incluyendo el período de conversión), la asociatividad y la información de mercado. En opinión de los exportadores actuales, las complejidades del mercado orgánico europeo no parecen muy significativas ni tampoco el hecho de que Chile no esté reconocido como tercer país ante la Unión Europea¹⁵³. Este grupo de productores/exportadores ha optado por la certificación “paralela” al sistema oficial.

No obstante, dentro del sector productor de vinos orgánicos coexisten diferentes tipos de productores, que hace que los obstáculos ponderen de manera diferente. En el caso de los pequeños productores tradicionales, los desafíos van más bien por resolver problemas de calidad del producto, poder abordar los costos de certificación e información y disponer de apoyo para acceder al mercado internacional. En el caso de viñas emergentes, las barreras están relacionadas con el acceso a información y promoción e internacionalización en los mercados. Los instrumentos de apoyo analizados en el capítulo anterior podrían ser usados para superar parte de estos problemas.

Sin embargo, el acceso de este rubro a los instrumentos existentes, este grupo se beneficiaría, al igual que toda la producción orgánica, de la existencia de un programa coordinado de apoyo por parte del Estado, que se plantee ir resolviendo los obstáculos de información, tecnológicos y relativos a la certificación de manera comprensiva.

La situación actual del sistema de certificación de Chile obliga a que los productos chilenos ingresen al mercado europeo vía un mecanismo de importación que es, por definición, un mecanismo revisable y modificable discrecionalmente por la Unión Europea. Aunque los exportadores de vino orgánico hayan optado por certificarse a través de empresas acreditadas en los países importadores, esta opción no se tomó por conveniencia, sino por ser la única alternativa al momento, no contando con un sistema de certificación nacional comprensivo y reconocido a nivel nacional. Si bien, la reciente firma de un tratado de libre comercio entre Chile y este conjunto de países, permite avizorar una mejor capacidad para abordar y resolver eventuales cambios en el Reglamento de la Unión Europea de Agricultura Orgánica que perjudiquen las

149) Por ejemplo la opinión del presidente de la AAOCH en el seminario "Agricultura Orgánica en Chile", Valdivia, marzo de 2002.

150) Las cinco empresas certificadoras encuestadas coinciden en darle la prioridad más alta a los "subsidios a la producción en el periodo de conversión" y a los "subsidios a la certificación en el primer año de certificación". También hay una clara tendencia en priorizar la capacitación de productores y reguladores, fomento del consumo interno vía campañas de información al consumidor, la regulación adecuada, la investigación y el apoyo a la comercialización. En contraste, no se le da prioridad a subsidiar permanentemente la certificación, y las opiniones divergen en relación al apoyo en materias tecnológicas o el desarrollo de investigación de mercado.

151) G. Narea, *op. cit.*

152) V. Zenteno, *op. cit.*; P. Yáñez, *op. cit.*; S. Mathieu, *op. cit.*

153) En las viñas entrevistadas y la información de la prensa revisada no se mencionan estos temas, centrándose los opiniones de obstáculos y desafíos hacia otros temas.

exportaciones chilenas, aquí se plantea la existencia de un riesgo de restricciones temporales o permanentes al acceso que es posible prevenir.

La única forma de resolver dicho obstáculo, es el reconocimiento de Chile en la lista de terceros países, y por lo tanto, la única forma de dar sustentabilidad a las exportaciones de vino orgánico chileno, es la cabal implementación de un sistema de certificación nacional que incluya los productos procesados y que sea posteriormente reconocido por la Unión Europea.

En este sentido, es posible afirmar que la preocupación en esta materia dista mucho del riesgo que puede significar para Chile enfrentar restricciones crecientes o desventajas importantes respecto de otros competidores, que surgen del hecho de no pertenecer al grupo de los terceros países, como es el caso de Argentina, Australia o Sudáfrica. Aquí es imperiosa la cooperación multisectorial dentro del gobierno y por parte del sector privado para que pase a ser una prioridad dentro de la agenda.

Finalmente, hay ventajas claras al implementar un programa de fomento que incluya a los diversos organismos del Estado y en adaptar o crear nuevos instrumentos de apoyo específicos para esta agricultura. No obstante, desde una perspectiva de largo plazo, generar este instrumental sin primero abordar la ausencia de un sistema nacional operativo, puede ser una pérdida del foco principal del esfuerzo por parte del Estado, si lo que se busca, en definitiva, es desarrollar un sector exportador competitivo y sustentable.

1.5. Bibliografía

- Alcántara, L. “Álvaro Espinoza: “Antiyal es un proyecto a escala humana”. En www.vinoscyt.com
- Argencert SRL. 2001. “Manual de Normas de Producción Orgánica”. Buenos Aires.
- Bañados, F. y García, M. 2001. “Impact of EU Organic Product Certification Legislation on the Development of the Chilean Organic Supply Chain”. 72nd EAAE Seminar Organic Food Marketing Trends, Greece, June 2001.
- Barría, C. 2000a. “Cepa País: su historia, anécdotas y legalidad”. En www.chilevinos.com
- Barría, C. 2000b. “Cauquenes como zona ecológica protegida”. En www.chilevinos.com
- Bobadilla, R. 2001. “Análisis de la Industria Vitivinícola Chilena, Periodo 1990-1999”. Tesis, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas. Santiago.
- Correa, S. 2001. “Vinos orgánicos: una tendencia que llega”. En www.chilevinos.com
- Correa V., L. 1938. “Agricultura Chilena”. Tomo II, Editorial Nascimento, Santiago.
- Diario El Mercurio, “Chile orgánico”, 17 de enero de 2002.
- Diario El Mercurio, “Edición Especial de Industria Vitivinícola”, 25 de marzo de 2002.
- Diario El Mercurio, Revista del Campo, N° 1.308.
- Diario El Mercurio, Revista del Campo, N° 1.327.
- Diario El Mercurio, Revista del Campo, N° 1.346.
- EMG Consultores. 2001. “Ecoetiquetado ambiental tipo II o autodeclaraciones ambientales en productos”. Informe Final. Documento elaborado para CONAMA, Unidad de Economía Ambiental, Santiago.
- Fundación Chile. 1999. “II Seminario Internacional Comercio de Alimentos Orgánicos”. Santiago.
- Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH. “Reglamento (CEE) 2092/91 Agricultura Ecológica y sus modificaciones”, Göttingen.
- Gillmore, F. 2001. “Definir un plan país para el vino”. www.chilevinos.com
- Hernández, L. 2002. “Instrumentos de apoyo a la producción orgánica de exportación”. En Contreras, A. (ed.). “Memorias del Seminario Agricultura Orgánica en Chile, 12-13 de marzo de 2002”. Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- INE. 1997. “VI Censo Nacional Agropecuario”. En www.ine.cl
- INN 1999. “Norma Chilena N° NCH 2079/ of 1999. Criterios generales para la certificación de sistemas de producción, procesamiento, transporte y almacenamiento de productos orgánicos”.
- INN 1999. “Norma Chilena N° NCH 2439 /of 1999. Producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente”.
- Izquierdo, J. 2001a. “Vino chileno en la encrucijada”. En www.chilevinos.com
- Izquierdo, J. 2001b. “Qué hay detrás del ajuste en las exportaciones”. En www.chilevinos.com

Köpfer, P. y Willer, H. 2001. "Organic Viticulture in Germany". Paper prepared for International Organic Wine Conference, Frascati, Villa Aldobrandini, Italy, 5-6 may 2001.

Lampkin, N. 1998. "Agricultura Ecológica". Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2002. "Comercio Exterior de Chile. Cuarto Trimestre 2001. MRREE, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Estudios". Santiago.

Narea, G. y Valdivieso, C. 2002. "Agricultura Orgánica. Situación Actual, Desafíos y Técnicas de Producción". Dpto. Protección de Recursos Naturales Renovables, Servicio Agrícola y Ganadero, Chile.

Pons y Malecot. 2000. "Análisis de las Condiciones para la Comercialización de Productos Orgánicos Chilenos en el Mercado de la Unión Europea". Mimeo.

PROCHILE. 2001a. "Manual para el Exportador de Productos Orgánicos Chilenos al Mercado Común Europeo". PROCHILE-Londres.

PROCHILE. 2001b "Certificación de Productos Orgánicos: Un gran desafío para los Exportadores Chilenos". www.prochile.cl/documentos/certificación.htm

Revista La Cav. "Quién quiere ser orgánico". Santiago, Abril 2002.

Revista Vendimia. "Situación de la Industria Vitivinícola: Los tropiezos de un negocio que crece". Santiago, Marzo - Abril 2001

Rodríguez, J. *et al.* 1999. "Diagnóstico de la Agricultura Orgánica Nacional y Plan Estratégico para su Desarrollo". En II Seminario Internacional Comercio de Alimentos Orgánicos, 8-10/ Septiembre de 1999, Chile. Fundación Chile.

STOAS ABC. 2001. "Gestión Comercial de Productos Orgánicos Chilenos en Holanda. Holanda: Puerta de Entrada para Europa. Parte I: Estrategia de Comercialización de Productos Orgánicos Chilenos en la Unión Europea". PROCHILE Holanda. Diciembre 2001, La Haya.

Troncoso, J. 2001. "Estimación de la función de producción del viñedo chileno de riego". *Agricultura Técnica (Chile)* 61(1):70-81 (Enero - Marzo 2001)

1.6. ANEXOS CASO CHILENO

Anexo 1: Ubicación de las principales viñas grandes y emergentes según subregiones y zonas vitivinícolas

Desde el año 1996 rige una nueva ley que establece la Denominación de Origen de los vinos y las normas para poder emplearla. Las subregiones que se señalan en el siguiente cuadro corresponden a esta denominación y se muestra cuáles viñas se ubican dentro de estas zonas.

Subregión	Zona	Viña
Valle del Aconcagua		Errázuriz
Valle de Casablanca		Casablanca, Cuvée Mumm, Santa Emiliana, Veramonte, Villard Fine Wines, Vista Mar, William Cole
Valle del Maipo		Almaviva, Aquitania, Barón Philippe Rothschild, Cánepa, Carmen, Casa Rivas, Concha y Toro, Cousiño Macul, De Martino, Domaine Rabat, Doña Javiera, Huelquén, Manquehue, Portal del Alto, Quebrada de Macul, Santa Carolina, Santa Ema, Santa Inés de Martino, Santa Rita, Tarapacá, Terramater, Undurraga, William Fèvre
Valle de Rapel	Valle del Cachapoal	Anakena, Chateau Los Boldos, De Larose, Gracia, La Roncière, La Rosa, Morandé, Porta, Santa Mónica, Torreón de Paredes
	Valle de Colchagua	Bisquertt, Caliterra, Casa Lapostolle, Casa Silva, El Huique, La Posada, Los Vascos, Luis Felipe Edwards, MontGras, Pueblo Antiguo, Ravanal, Santa Laura, Santa Emiliana, Siegel, Viu Manent
Valle de Curicó		Aresti, Astaburuaga, Benítez, Cavas Schroeder y Hanke, Correa Albano, Echeverría, Inés Escobar, La Fortuna, Los Robles, Miguel Torres, Montes, Pirazzoli, Osvaldo Astaburuaga Correa, Río Claro, San Pedro, San Rafael, Torrealba, Valdivieso
Valle del Maule		Balduzzi, Calina, Carpe Diem, Carta Vieja, Conde del Maule, Cono Sur, Cremaschi Furlotti, Domaine Oriental, El Aromo, Gillmore Estate, Hugo Casanova, J. Bouchon, Lomas de Cauquenes, Martínez Salinas, Rucahue, Segú, Terranoble, Vergara.

Fuente: Guía de Vinos de Chile, 2002.

Anexo 2: Procesos de vinificación

-Vinificación de uva blanca

El proceso comienza cuando la uva se descarga a una prensa para obtener el jugo, en un proceso que dura aproximadamente 3 horas. De aquí se obtiene el mosto de “primera gota”

o “mosto yema” que es el que escurre por sí mismo, y que es también el de mejor calidad; y uno de “segunda gota” que escurre luego de prensar el hollejo y los demás sólidos. Estos mostos pueden ser fermentados individualmente o en conjunto, dependiendo del vino que se quiera producir. Se puede continuar el proceso pasando el mosto directamente a la fermentación o macerándolo con el hollejo durante 4 a 8 horas.

La siguiente etapa es la fermentación del mosto. Para esto el jugo es enfriado a 12°C y se inocula con levaduras seleccionadas. Luego se lleva a barricas de acero inoxidable en donde se transforma toda el azúcar del jugo en alcohol. A continuación se traslada a otro recipiente, se estabiliza con frío y se precipitan los sólidos suspendidos en el mosto añadiendo bentonita (un tipo de arcilla) y otros compuestos. Se le agrega ácido ascórbico, SO₂, y dependiendo de la acidez se puede ajustar el pH. Se traslada nuevamente y se vuelve a filtrar previo al embotellado.

El proceso admite muchas variantes dependiendo de la variedad, el estado sanitario de la uva y el producto que se desea obtener, por ejemplo la adición de enzimas capaces de romper el hollejo o piel de la baya en la maceración previa a la fermentación. El SO₂, es adicionado tradicionalmente al vino, debido a que reduce el oxígeno y previene el crecimiento de agentes microbianos no deseados, así como impide procesos de oxidación. Por su parte, la adición de levaduras para la fermentación alcohólica es por la baja presencia en forma natural en la uva.

- Vinificación de vino tinto

En el caso del vino tinto, luego de extraer los escobajos y estrujar la uva, se fermenta el jugo con la presencia del hollejo (maceración fermentativa), la que se realiza en estanques de acero a una temperatura entre 20 a 27°C durante 12 a 20 días. Durante este tiempo se realizan remontajes (traslados del líquido de una cuba a otra) tres veces al día, con el objeto de facilitar el traspaso, desde el hollejo, del color y de compuestos responsables de la astringencia característica del vino tinto. Una vez escurrido el líquido, se obtiene el “mosto yema” o “mosto gota”, que puede seguir sólo hacia una fermentación completa, obteniéndose los mejores vinos, o bien combinarse con el mosto prensado.

Posteriormente se realiza una fermentación completa sin orujo, con incorporación de levaduras, que terminan de transformar el azúcar en alcohol en un periodo de entre 20 a 30 días. Luego se extraen las levaduras y ocurre la fermentación maloláctica, que dura entre 15 a 30 días, donde se transforma el ácido málico en ácido láctico, disminuyendo la acidez.

Después de esta fermentación se ha obtenido un vino turbio que se somete a uno o varios trasiegos (traspaso de un envase a otro) para ir decantando y separando los sólidos del vino. Luego el vino se madura en las mismas barricas de acero o bien en madera. En este último caso, le entregan al vino compuestos que lo modifican y lo transforman en el tiempo. Finalmente, el vino se clarifica agregando algunas sustancias que hacen precipitar los sólidos aún en suspensión, para luego embotellar y proceder a la guarda y envejecimiento. En el tinto, también existe adición de anhídrido sulfuroso en el proceso, el que cumple los mismos objetivos descritos para el vino blanco.

2. La UE y el mercado de los productos orgánicos, en particular del vino

2.1. El mercado

Un panorama del mercado actual de los productos orgánicos en Europa se expone en Wendt (2000), Willer y Yussefi (2001), y Van der Grijp y Den Hond (1999).

Estos autores señalan unánimemente que la agricultura orgánica tuvo un rápido desarrollo durante la última década en los Estados miembro de la Unión Europea. En el terreno de la oferta, la superficie de suelo destinado a producción orgánica experimentó un crecimiento anual de 30% entre 1986 y 1996. En 2001 existían unos 3,7 millones de hectáreas con manejo orgánico, lo que representaba cerca del 2% del total del suelo agrícola¹⁵⁴. Las estadísticas oficiales se remontan sólo hasta 1998, año en el cual la superficie total con cultivos orgánicos era de 2,9 millones de ha¹⁵⁵.

No obstante, se debe señalar que existen notorias diferencias entre los distintos estados miembro de la UE. En Austria, por ejemplo, la agricultura orgánica representa casi un 10% del suelo agrícola, mientras que en Irlanda es inferior al 1%¹⁵⁶. Van der Grijp y Den Hond (1999) categorizaron los países en cuatro grupos: los que experimentan un *boom* –Dinamarca, Italia y Finlandia– con un alto porcentaje del suelo agrícola destinado a la agricultura orgánica y con elevadas tasas de crecimiento; los países en estabilización –Alemania, Austria y Suecia– con una alta participación de la agricultura orgánica del total de suelo agrícola y con bajas tasas de crecimiento; los países con un alto potencial –Grecia, Irlanda, Noruega, Portugal y España–, con un porcentaje relativamente bajo de la agricultura orgánica sobre la producción agrícola total, pero con elevadas tasas de crecimiento; y los países en retroceso –Holanda, Francia, Bélgica, Luxemburgo y el Reino Unido– con bajos porcentajes de la agricultura orgánica sobre el total agrícola y con bajas tasas de crecimiento.

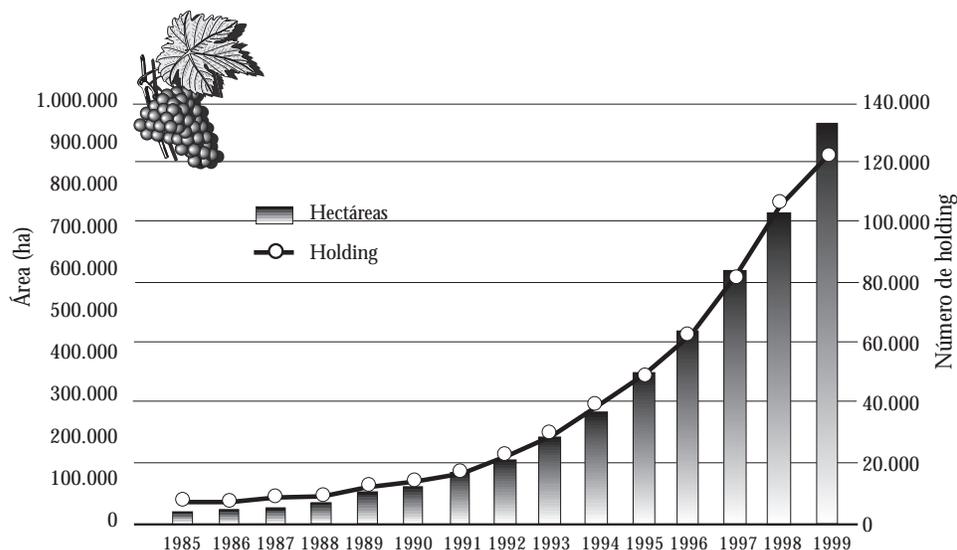


Gráfico II.3
Desarrollo de la agricultura orgánica en Europa (ha y número de empresas)

Fuente: Lampkin, for 1999: SÖL-Survey; Graph: Markus Rippin, ZMP

154) Willer (2000).
155) Ver EC (2001).
156) A escala mundial, estas cifras se comparan con un 0,22% de EE.UU., un 1,77% de Argentina y apenas 0,02% de Chile. (Ver Willer, 2001).

En cuanto a la demanda de alimentos orgánicos, el mercado, aun cuando en líneas generales sigue siendo pequeño, se está expandiendo rápidamente por toda Europa. Las estimaciones del porcentaje de producción orgánica en el mercado son diversas, pero en promedio fluctúan entre un 5% y 10% para el año 2005¹⁵⁷. Las ventas de alimentos orgánicos prácticamente triplicaron su valor entre 1990 y 1997. El tamaño absoluto del mercado en el año 2000 era superior a los US\$ 6 billones. En la Unión Europea, Alemania representa el mercado de mayor tamaño en cifras absolutas, pero según Van den Grijp y Den Hond (1999), en varios países europeos –Dinamarca, Suiza, Suecia, Austria y Alemania– el mercado de los alimentos orgánicos puede considerarse consolidado, por cuanto su participación en el mercado ya superó la barrera del 1%¹⁵⁸. En general, el mercado es más grande en los países más ricos del norte de Europa que en los países del sur. En efecto, el mayor crecimiento que experimentó el mercado durante los años noventa correspondió a Dinamarca y Suecia. La Tabla II.3 presenta algunas cifras en relación al mercado de alimentos orgánicos en la UE.

Tabla II.3
El mercado europeo de productos orgánicos en 1997.
Estimación para 2000
(ITC, 1999)

País	Ventas al detalle, millones de US\$	% del Total de ventas de alimentos	Crecimiento esperado, en %	Estimación, año 2000 (millones de US\$)
Alemania	1,800	1.2	10	2,500
Italia	750	0.6	20	1,100
Francia	720	0.5	20-25	1,250
Bélgica	620	-	-	-
Gran Bretaña	450	0.4	25-30	900
Suiza	350	2	20-30	700
Holanda	350	1	15-20	600
España	320	-	-	-
Dinamarca	300	2.5	30-40	600
Finlandia	260	-	-	-
Austria	225	2	15	400
Suecia	110	0.6	30-40	400
Europa	6,255	-	-	8,450

Willer y Yussefi (2001) compararon la superficie orgánica y el tamaño del mercado de productos orgánicos en los principales países productores y consumidores. En general, encontraron resultados coherentes entre ambas cifras, salvo los casos notorios de Australia, Italia y Japón.

A. Vitivinicultura orgánica

La vitivinicultura orgánica se inició en la década de 1970 en Alemania, Francia y Suiza. En 1985, se fundó la primera asociación de productores en Alemania, iniciativa que en los años siguientes se extendería a otros países europeos.

En relación al avance mundial de la vitivinicultura orgánica, Geier, Hofmann y Willer (2000) plantean lo siguiente:

“En la mayoría de los países productores de vino, la vitivinicultura orgánica está

157) Ver Willer (2000) o Comber (1998).

158) Esta cifra corresponde a 1999; en la actualidad, es mayor el número de países europeos que se han incorporado a este grupo.

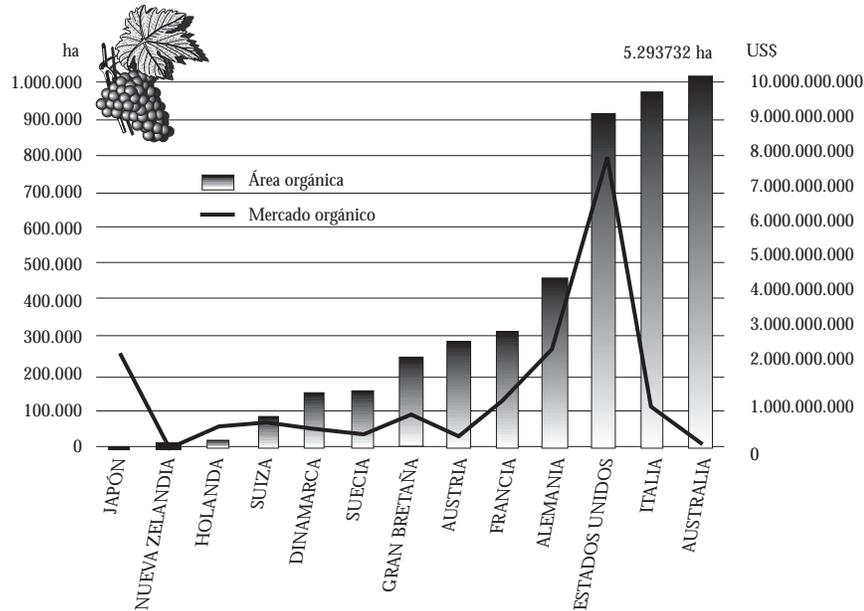


Gráfico II.4
Evolución del área orgánica en relación al mercado orgánico en el mundo, año 2000.

Fuente: M.Yussef, SÖL, 2001.

adquiriendo cada vez mayor importancia. En la mayoría de los países no europeos la vitivinicultura orgánica se mantiene en una etapa inicial y el número de viñedos orgánicos sigue siendo menor... Las asociaciones de productores en muchos países todavía no cuentan con la suficiente experiencia en vitivinicultura. Es por ello que sólo en años recientes ha surgido un gran número de organizaciones específicas dedicadas a los productores de vino orgánico comercial, por ejemplo en Nueva Zelandia, Australia y Sudáfrica”. (p. 20)

Se tienen muy pocas cifras en relación con la evolución y el tamaño actual del mercado del vino y la vitivinicultura orgánica. Willer y Zanoli (2000) elaboraron las primeras cifras sobre el estado de la vitivinicultura orgánica en Europa. La tabla siguiente resume sus hallazgos.

País	Viñedos orgánicos (Nº)	Viñedos convencionales (Nº)	% de viñedos orgánicos del total de viñedos	Superficie total con manejo orgánico (ha)	% de viñedos orgánicos del total de suelo orgánico
Austria	564	52.000	1,1	287.900	0,2
República Checa	25	13.000	0,2	71.620	0,04
Francia (1999)	10.213	917.000	1,1	316.000	3
Georgia	ca. 100	85.000	0,1	-	-
Alemania (1999)	1.349	105.000	1,3	383.572	0,4
Grecia (1998)	1.750	132.000	1,3	15.849	11
Hungría (1998)	350	131.000	0,3	34.500	1,0
Italia (1999)	ca. 48.000-				
	54.000	922.000	5,2-5,9	958.687	ca. 5-5,6
Portugal (1999)	888	259.000	0,34	47.974	1,9
España (1999)	21.130	1.224.000	1,7	352.164	6,0
Suiza (1999)	209	14.991	1,4	84.124	0,3
Turquía (1999)	1.989	567.000	0,4	-	7,8

Fuente: Willer y Zanoli (2000)

Tabla II.4
Tamaño del mercado del vino orgánico y comercial en Europa

Es interesante destacar que la vitivinicultura orgánica no ha experimentado el mismo desarrollo que la agricultura orgánica en relación con el total de la producción convencional. Las razones que mencionan Geier, Hofmann y Willer (2000) respecto de este menor crecimiento son: el apoyo estatal al manejo integrado de pesticidas, el sostenido crecimiento de la demanda de vino convencional, y el limitado conocimiento que se tiene de la vitivinicultura orgánica (incluyendo el manejo de pesticidas¹⁵⁹). Otro argumento, por cierto, lo constituye el hecho de que el vino orgánico es un producto especial y, por ende, se comercializa a través de canales especializados¹⁶⁰. Además, algunos autores –como Rousseau (1999)– también mencionan las dificultades que se originan por el hecho de que la UE no regule la producción de vino orgánico, lo que impide que las etiquetas digan “vino orgánico”, sino que tengan que recurrir a términos bastante complicados como “vino de uvas orgánicas” o “vino de vitivinicultura orgánica”. Con todo, aun cuando el mercado sigue siendo comparativamente pequeño, Geier, Hofmann y Willer (2000) señalan que:

“...El panorama para la producción de vino orgánico a nivel mundial es positivo. El mercado de los vinos orgánicos está en crecimiento, y puede observarse una considerable expansión de los viñedos orgánicos y, sobre todo, de la superficie destinada a la producción de estos vinos”. (p. 21)

También, parece que en los últimos años se ha venido desarrollando una evolución de gran dinamismo. En el caso de Francia, por ejemplo, Rousseau (1999) presenta tasas anuales de crecimiento de un 30% para los últimos años de la década de 1990.

Actualmente no existen estadísticas oficiales en relación con el mercado del vino de producción orgánica. No obstante, algunos autores, entre ellos Rousseau, han señalado con énfasis que la demanda de vino orgánico entre los consumidores creció significativamente durante la década de 1990. Este autor, apoyándose en las exportaciones de vinos franceses, llega a la conclusión de que no sólo los mercados de Europa están creciendo a gran velocidad, sino también América del Norte y Japón.

En relación con la situación de Francia, el autor plantea que:

“Una reciente encuesta entre supermercados señala que existe una demanda efectiva de vinos orgánicos en Francia, siendo el principal obstáculo para satisfacer dicha demanda la falta de producción y el déficit de su organización... El mercado potencial de los vinos orgánicos se estima en un total de 100 millones de botellas destinadas al mercado local y a las exportaciones; eso equivale a 3 ó 4 veces la actual producción”. (p. 2)

2.2. La política

La reforma de la Política Agrícola Común (CAP, *Common Agricultural Policy*) figura en el centro de las políticas agrícolas de la UE desde 1999. La Comisión Europea (1999) entrega una breve descripción del contenido de esta reforma. En tres de los ocho elementos centrales de la reforma, el medio ambiente desempeña una función principal: la calidad como foco de atención, la integración de las metas ambientales en la CAP, y el nuevo marco de desarrollo rural¹⁶¹.

159) En Europa, distintas enfermedades provocadas por hongos plantean problemas particulares. Podrían utilizarse híbridos interespecíficos resistentes a los hongos, pero en algunos países se autoriza su utilización en la producción orgánica sólo con fines experimentales. La normativa sobre las limitaciones al uso de sales de cobre –hasta el momento el único fungicida usado en la agricultura orgánica– aún no se aplica.

160) Ver más adelante la sección sobre comercialización.

161) Los otros cinco elementos son: menores precios institucionales, condiciones de vida justas para la comunidad agrícola, fortalecimiento de la posición comercial de la UE, gestión descentralizada y una mayor simplificación de los procesos.

En el nivel de los Estados miembro también se refleja este giro en la planificación. En Alemania, por ejemplo, el Ministerio de Alimentos, Consumidores y Agricultura ha dirigido este cambio con miras a privilegiar la calidad por sobre la cantidad. En este giro, la producción ecológica se percibe como el pilar principal de la producción de calidad.

En muchos países europeos existen Planes de Acción oficiales que promueven la agricultura orgánica, señalando metas concretas para la expansión de este tipo de agricultura:

País	Nombre del programa	Año de término	Principales metas
Dinamarca	“Actionplan II ¹⁶² - <i>Avances en Agricultura Orgánica</i> ” (Febrero de 1999)	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultores orgánicos: 10% • 20.000 ha más que en 1999 • Triplicar la producción ecológica
Francia	“Plan Pluriannuel de Développement et la Promotion de l’Agriculture Biologique” (Plan Quinquenal 98-02)	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Francia, líder entre los productores europeos • Convertir 1 millón de ha y 25.000 agricultores para el año 2005
Niederlande / Holanda	“Plan von Aanpak biologische Landbouw 2001-2004” (ca. julio 2000)	2005/ 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Suelo orgánico: 5% el 2005 • Suelo orgánico: 10% el 2010
Noruega	“Plan de Acción para el Desarrollo de la Agricultura Orgánica” (2000)	2009	<ul style="list-style-type: none"> • Suelo orgánico: 10%
Suecia 2000	“Aktionsplan 2000” (1995) / Plan de acción 2000	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Suelo orgánico: 10%
Gales ¹⁶³	“Plan de Acción para el Sector Orgánico de la Agricultura y los Alimentos en Gales” (Marzo, 1999)	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Suelo orgánico: 10% • Desarrollo de un centro nacional para la producción orgánica
Alemania	<i>Aktionsplan</i> , a cargo del Ministerio de Consumidores y Agricultura	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Producción orgánica: 20% en 2010

Fuente: Willer y Yussefi (2001): www.organic-europe.net, complementado y actualizado por el autor.

Tabla II.5
Planes de acción en Europa para promover la agricultura orgánica

162) Nótese que el primer plan de acción de 1995 tenía como meta para el año 2000 convertir a la agricultura orgánica entre un 15 y un 20% del total de las plantaciones danesas.

163) En lo que respecta a todo el Reino Unido, la iniciativa privada Metas Orgánicas (*Organic Target*) actualmente apunta a que el gobierno se comprometa a desarrollar un Plan de Acción que asegure que un 30% de suelo agrícola del Reino Unido sea orgánico al año 2010.

Los Planes de Acción se concentran mayoritariamente en el sector de la oferta. Con esta tendencia, el apoyo apuntará básicamente a expandir la producción y los canales de comercialización más que a expandir el consumo de productos orgánicos. Con los Planes de Acción oficiales, la intervención gubernamental en la agricultura orgánica se transformó en la norma. En este contexto, la acción de los gobiernos no se limita a promover y respaldar la agricultura orgánica y a expandir el mercado de productos orgánicos en general, sino que, en diversos países europeos, también contempla la directa participación del sector público en el área de la certificación, incluso asumiendo, en algunos casos, la tarea misma de certificar.

Más allá de las políticas oficiales de la UE y de los Estados miembro, han surgido muchas voces al interior de la Comunidad Europea que presionan por un aumento del apoyo gubernamental en el fomento de la agricultura orgánica. Los participantes de la reciente Conferencia Europea “*Alimentos y Cultivos Orgánicos: con miras a las Asociaciones y los Planes de Acción en Europa*”, a la cual asistieron representantes de la sociedad civil y de gobierno, elaboraron un Plan de Acción Europeo, en el cual se proponen medidas como: dar mayor énfasis a las adquisiciones gubernamentales y a las compras institucionales, contar con nuevas herramientas financieras para fomentar el desarrollo de empresas orgánicas, aumentar el apoyo financiero a los predios orgánicos, realizar campañas informativas para los consumidores europeos, entre otras¹⁶⁴.

A escala mundial, la agricultura orgánica también está recibiendo un creciente respaldo. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentos, por ejemplo, reconoce la importancia de contar con “tecnologías para el procesamiento de insumos, técnicas de cultivo y otros métodos sustentables apropiados, como la agricultura orgánica, para ayudar a que las operaciones agrícolas sean sustentables, con el objeto de reducir la degradación del medio ambiente, sin dejar de generar recursos financieros al interior de una operación agrícola”.

Sobre la base del panorama comercial y las tendencias en planificación, algunas afirmaciones se tornan recurrentes, como por ejemplo:

“Según el Informe sobre Alimentos Orgánicos de ITC (1999), los países en desarrollo cuentan con sólidas oportunidades comerciales en la mayoría de los principales mercados, lo que ofrece buenas posibilidades para los abastecedores de productos orgánicos que no se producen en Europa o América del Norte, como café, té, cocoa, especias, frutas tropicales, hortalizas y frutas cítricas. También existen muy buenas posibilidades para los alimentos que se producen en estos mismos países. Estas posibilidades surgen a raíz de que el rápido crecimiento de la demanda en la mayoría de los mercados no puede satisfacerse con la oferta local, al menos en el corto o mediano plazos”. Willer, 2001 (p. 32)

Las próximas secciones están dedicadas a un análisis detallado de este tipo de afirmaciones.

2.3. Exportar a la UE

La posibilidad de desarrollar un nuevo mercado de manera sustentable depende fundamentalmente de:

- El acceso a mercado
- La competitividad de la producción
- La distribución de los beneficios que se obtienen de la producción y las exportaciones.

164) Ver la Conferencia Europea “Alimentos y Cultivos Orgánicos: con miras a las Asociaciones y los Planes de Acción en Europa” organizada por el Ministerio de Alimentos, Agricultura y Pesca del Gobierno de Dinamarca, Copenhague, 10 y 11 de mayo de 2001.

Estos tres aspectos comprenden elementos que se deben abordar a nivel del país importador. El acceso a mercado se remite a cuestiones de aranceles aduaneros y también a la estructura no arancelaria del país importador. En el sentido más amplio, se refiere también a temas como las estructuras de comercialización y el acceso a la información. Los elementos de competitividad a nivel del país importador pueden incluir políticas de fomento u otro tipo que afectan la competitividad del exportador en el mercado del país importador. La distribución de los beneficios derivados de la producción, en gran medida, es un resultado de los dos aspectos anteriores, pero también incluye el rol de la tecnología, el de las estructuras de comercialización y posiblemente el manejo de la cadena de valor del producto.

En relación con la estructura de apoyo a la producción en la UE, es importante reconocer su carácter dual. Tal como los productores han enfrentado el peso de las normativas tanto a nivel de la UE como nacional, también obtienen los beneficios de una estructura de apoyo dual: esto es, en muchos casos el productor puede obtener apoyo de la UE y también del gobierno nacional.

A nivel de la UE, la principal área de apoyo es el sector agrícola. El esquema de apoyo a la fijación de precios de la Política Agrícola Común es bastante conocido¹⁶⁵, al igual que los efectos económicos, ambientales y sociales de este programa, incluso en terceros países. Desde hace más de una década se viene presionando a la UE para que reduzca su apoyo a la fijación de precios y que con ello contribuya a dar un paso importante hacia la liberalización internacional del comercio. Por varios años se han venido sosteniendo conversaciones tendientes a reducir y/o reestructurar el apoyo a la agricultura. Las conversaciones de Doha indican que una nueva ronda comercial centrará su interés en los derechos de propiedad y el medio ambiente, con lo cual se abrirían las puertas para una anhelada reestructuración del apoyo al sector agrícola.

La UE no se compone únicamente de agricultura. Hay más de veinte Directorios Generales: 17 apuntan a la planificación, 5 prestan servicios generales y 6 se dedican a las relaciones exteriores. Cada uno de los 17 Directorios orientados a la planificación se preocupa del ordenamiento de un sector específico y está a cargo de elaborar políticas, programas e iniciativas. También existen numerosos programas de apoyo e investigación que apuntan a fomentar la colaboración entre los países miembro de la UE y a entregar asistencia a los países que se incorporan a la UE. Estos programas generalmente se aplican a una amplia gama de sectores y temas.

A nivel de cada gobierno, los programas de apoyo están diseñados de acuerdo con las prioridades de planificación que prevalecen en cada caso.

A. Barreras no arancelarias - comercialización - información

La estructura de las barreras de acceso al mercado europeo apunta definitivamente a transformarlas en barreras no arancelarias. Ya en 1997, algunos autores, entre ellos Felke (1997), señalaban esta tendencia, la cual se observa desde 1950 con una sostenida disminución de las barreras arancelarias en comparación con el sostenido aumento de las barreras no arancelarias. Distintos autores han planteado su inquietud ante la posibilidad de que estas medidas se conviertan en importantes barreras al comercio y que tengan efectos de importancia en las exportaciones de los países en desarrollo¹⁶⁶. En fechas más

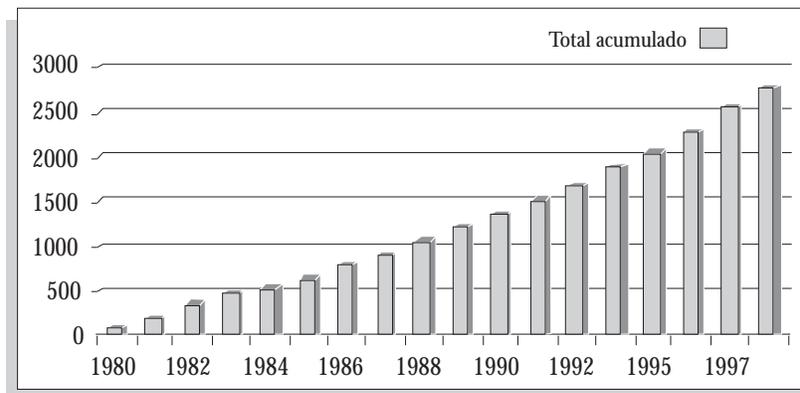
165) Para una descripción reciente, vea Comisión Europea (2001).

166) Ver, por ejemplo, Vogel (1995) y Sykes (1995).

recientes, Henson *et al.* (2000) ofrecen un gráfico para ejemplificar el aumento de notificaciones de medidas técnicas al GATT/OMC:

Gráfico II.5
Notificaciones de medidas técnicas al GATT/OMC, 1981-1998

Fuente: Henson *et al.* (2000), Fig. 1, tomada de OECD (1997) y OMC



En consecuencia, los países en vías de desarrollo y los conglomerados de países se han percatado de la importancia que tienen las barreras no tarifarias. Así lo señalaba COMESA en un reciente taller internacional:

“Quizás una de las mayores amenazas para las exportaciones de los países pertenecientes a COMESA sean las barreras comerciales en el área de medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) y las barreras técnicas al comercio (BTC)”. (p. 1, COMESA, 2001).

En el sector orgánico, las barreras no arancelarias que se suman a las barreras SFS que se aplican a los productos convencionales son básicamente las que se refieren a la certificación de productos orgánicos.

Henson *et al.* (2000), en relación con las medidas SFS, señalaron que:

“Las normas técnicas y los procedimientos de evaluación en conformidad son discriminatorios si imponen a los importadores mayores costos de producción y/o de cumplimiento de normas que a los productores locales... Con todo, incluso cuando se imponen exigencias equivalentes a la oferta de productos nacionales e importados, tales exigencias pueden actuar de modo discriminatorio si los costos de producción y/o de cumplimiento de normas son sistemáticamente mayores para los importadores”. (p. 6).

En palabras de un participante del panel organizado por www.organicts.com:

“La principales barreras (asumiendo que el cambio sea viable) para la mayoría de los agricultores son las normas, la inspección y los papeleos relacionados con la certificación”. (Dan Powell).

A raíz de esta alusión a la certificación interna, debiera analizarse, por ejemplo, si la certificación en terceros países constituye una barrera más compleja aún.

Dado que la agricultura orgánica posee una prolongada historia en Europa, hoy en día se aplican varios programas nacionales de certificación para la agricultura orgánica¹⁶⁷. Estos programas de certificación nacional cuentan con un elevado índice de aceptación entre

167) Un panorama de estos esquemas se encuentra en www.organic-europe.net y también en Willer (2000).

los consumidores. A su vez, la Federación Internacional del Movimiento por la Agricultura Orgánica (IFOAM) está presente en diversos países y trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones nacionales. En fechas más recientes, las organizaciones nacionales de certificación y los gobiernos europeos reconocieron que el mercado está saturado de etiquetas para productos orgánicos y que existe confusión entre los consumidores en lo que a certificación respecta. En consecuencia, se ha observado una tendencia hacia la armonización, el reconocimiento mutuo y, también, a la cooperación entre los programas de certificación, tendencia que se manifiesta de diversas maneras:

1. la introducción, en 2001, de una etiqueta europea para productos orgánicos, la cual puede obtenerse en paralelo al respectivo programa de certificación nacional y puede exhibirse junto con la etiqueta nacional.
2. la cooperación entre los programas de etiquetado –utilización de criterios similares–, utilización de esquemas que permitan establecer puntos de comparación entre los distintos programas.
3. en varios países europeos se han introducido etiquetas que operan en todo el país. Los primeros países en hacerlo fueron Austria y Dinamarca, y recientemente países como Alemania han seguido este mismo camino: la Asociación Alemana para la Agricultura Ecológica (AGÖL) y el Consejo Central de Comercialización (CMA) implementaron un sistema unificado de certificación, paralelo a los distintos programas individuales que ya estaban funcionando.

El actual modelo trifacial de certificación (europeo, nacional, individual) tiene las siguientes consecuencias para los productores de terceros países:

- deben obtener una certificación reconocida por la UE¹⁶⁸, por el respectivo gobierno nacional¹⁶⁹, y finalmente por el consumidor que se enfrenta a una enorme cantidad de etiquetas en el mercado.
- deben mantenerse informados acerca de todos los programas de certificación, y también de los niveles de aceptación que éstos tienen en el mercado; deben tomar una decisión informada respecto de cuál de los programas de certificación es el más conveniente para su producto.
- debe asumir los costos de certificación.

El primer desafío es en sí mismo sumamente intensivo en términos de costos; pasa a ser más que un simple desafío cuando se tienen en cuenta las exigencias de información, sobre todo si no existe información de suficiente calidad en relación con el mercado de los productos orgánicos¹⁷⁰.

La próxima sección analiza la situación actual en lo que respecta a este último punto.

La normativa 2092/91 regula la agricultura orgánica en la UE. Dicha normativa se refiere al método de producción, el etiquetado, el procesamiento, la inspección y la comercialización de productos orgánicos al interior de la UE; también se refiere a la importación de productos orgánicos de Estados que no sean miembros de la comunidad. El documento de la Comisión Europea (2001) es una Guía para las normativas Comunitarias en relación con la Agricultura Orgánica. Es importante destacar que la normativa 2092/91 no excluye la utilización de reglas generales aplicables a todos los productos. Las importaciones provenientes de terceros países están sujetas a un sistema equivalente. La Comisión Europea (2001) señala que:

168) Obligatorio.

169) La propuesta alemana de contar con un sistema unificado a cargo de AGÖL señala claramente que la equivalencia para los importadores se medirá en relación con las normas de AGÖL, además de las normas de la UE.

170) Ver, por ejemplo, Borregaard *et al.* (1997).

“Con el fin de determinar la equivalencia, la Comisión realiza una exhaustiva investigación de las disposiciones vigentes en el país en cuestión, en la cual examina las exigencias que recaen en la producción y las medidas que se aplican para garantizar un control efectivo. Cuando se determina que las normativas son equivalentes, el tercer país ingresa a la lista de países autorizados, lo que significa que los productos orgánicos de dicho país pueden ser importados y distribuidos sin restricciones al interior de la Unión Europea... Se implementó un programa paralelo, válido hasta el año 2005, el cual permite a los Estados miembro otorgar permisos de importación a envíos provenientes de terceros países no incluidos en la lista de la Comunidad que elabora la Comisión. Es asunto del importador demostrar que los productos son el resultado de procesos sujetos a normas de producción equivalentes a los que señala la legislación de la Comunidad y que fueron objeto de medidas de inspección de una efectividad equivalente a las medidas de inspección que se imponen a los productos de la Comunidad. El Estado miembro notifica a la Comisión y a los otros Estados miembro cuáles son los terceros países y los productos de éstos que han recibido su autorización”. (p. 22).

El procedimiento para obtener estatus de equivalencia en la lista de terceros países es extremadamente extenso. Chile solicitó el año 2001 su incorporación a la lista de terceros países, y desde entonces ha sostenido diversas reuniones oficiales con funcionarios de la UE para analizar las exigencias y los métodos para cumplir con ellas. La misión chilena ante la UE plantea que su principal objetivo en relación con la agricultura orgánica consiste en cumplir con las exigencias de la UE tan pronto como sea posible.

Sin embargo, en abril de 2002, Chile aún no ingresaba a la lista de terceros países. La escasez de funcionarios en el nivel de la Comisión Europea (CE) podría ser una explicación para este hecho. En la CE existen sólo dos profesionales a cargo de revisar las numerosas solicitudes de los terceros países. Sin embargo, tal como se señala en el capítulo referido a la situación chilena, también existen problemas a nivel nacional de Chile en lo que respecta a la formalización del sistema que regula la producción orgánica.

Existen también otros problemas a nivel de la UE en relación con el programa paralelo, sobre todo con la notificación de parte de los Estados miembro a la Comisión y los demás Estados miembro de la Comunidad. Lo anterior tiene como consecuencia que un productor tenga que pasar por diferentes esquemas de certificación en distintos países de la UE, o deba enfrentar extensos procedimientos para que la certificación otorgada por un Estado miembro sea reconocida por otro Estado miembro de la Comunidad. El año 2005 estos procedimientos serán revisados. Actualmente, las gestiones apuntan a reunir las normativas de los Estados miembro en relación con la importación de productos orgánicos, de tal modo que sea posible aunar criterios y otorgar mayor transparencia al sistema¹⁷¹. Hoy en día, si un país no está incorporado en la lista de terceros países, el productor de dicho país debe hacerse cargo de obtener la información sobre las normativas de cada Estado miembro relacionadas con la importación de productos orgánicos.

171) Danielle Tissot, DG
Agriculture,
comunicación personal,
octubre de 2001.

Con respecto a la revisión de la normativa de la UE referida al esquema paralelo, será interesante analizar cuáles son los procedimientos que permitan tener en cuenta las opiniones de los terceros países. Al mismo tiempo, es necesario realizar cuidadosamente

las gestiones que apuntan a una armonización en el nivel internacional. En 1992 la Federación Internacional del Movimiento por la Agricultura Orgánica (IFOAM) implementó el Programa de Acreditación de IFOAM (IAP) para otorgar equivalencia internacional a las exigencias de calidad orgánica. El Programa de Acreditación de IFOAM es administrado por International Organic Accreditation Service Inc. (IOAS) según un acuerdo de autorización suscrito con IFOAM. La Junta de Directores de IOAS es designada por IFOAM y el programa opera con independencia de las demás actividades de IFOAM. En el año 2000 aparecieron en el mercado los primeros productos con el logo “IFOAM-accredited”, el cual se presentó en Biofach 1999. Lo anterior constituyó un importante paso hacia la armonización a nivel mundial.

Sin embargo, hasta el momento:

“IOAS no posee reconocimiento oficial en la UE, a pesar de sus mejores esfuerzos, pero varios países lo utilizan como indicador no oficial cuando evalúan las importaciones. Entonces, quien obtiene acreditación de IFOAM no tiene garantizado el acceso a la UE, pero por lo general se limpia el camino de manera significativa”.¹⁷²

La Comisión sobre Desarrollo Sustentable en su Octava Sesión, en mayo de 2000, señaló que:

“Para facilitar el comercio de productos orgánicos, las normas debieran armonizarse a nivel internacional tanto como sea posible y así generar equivalencias”. (p. 19).

Parece que hay un largo camino por recorrer antes de que esta recomendación entre verdaderamente en vigencia.

Aun cuando el modelo general de la barrera comercial es muy similar para los diferentes productos, para cada uno el tema de la certificación contiene además elementos específicos. En el caso del vino, se aplica la siguiente situación:

El vino proveniente de viñedos orgánicos es un producto especializado. En primer lugar, ello implica que existen canales de comercialización y esquemas de certificación específicos que pudieran ser diferentes o complementarios con los actuales esquemas de certificación orgánica.

El proceso de elaboración del vino no está definido en la normativa 2092/91 de la UE. Por lo tanto, el término “vino orgánico” no puede utilizarse en la etiqueta, la que en algunos países puede decir “vino de vitivinicultura orgánica” o “vino producido con uvas orgánicas”, en otros. Los esquemas de etiquetado son numerosos y cada estado miembro cuenta con una etiqueta diferente y exigencias que difieren levemente. Vaterlaus (2000) puso énfasis en que las diferentes etiquetas confunden al consumidor, por lo cual sería urgente, al menos en el nivel nacional, contar con un sistema unificado.

Los canales de comercialización son similares en los distintos países europeos, considerando que la mayor parte del vino proveniente de la producción orgánica es comercializado directamente por la respectiva viña o por la asociación especializada de productores de vino orgánico.

172) Francis Blake, coordinador del Grupo UE-IFOAM, comunicación personal, 29 de enero de 2001.

La interrelación entre los productores de vino orgánico y los de vino convencional en lo tocante a la comercialización ha variado de país en país, con exitosas interacciones en catas de vino, por ejemplo. En algunos países se han producido algunas disputas en torno al vino orgánico, las que han servido para promover este producto en el mercado. Las características fundamentales para promover vino orgánico son “bajo en sulfito” y “amable con el medio ambiente”, a pesar de que esta última es más importante entre los países del norte de Europa, dada su mayor orientación ecológica.

El caso alemán

Para realizar un análisis más concreto es conveniente remitirse al caso de un país, para lo cual tomaremos como ejemplo a Alemania, el mayor mercado europeo.

Según Köpfer y Gehr (2000), “Alemania es uno de los mejores mercados para el vino de producción orgánica. Ello, por una parte, significa una oportunidad; pero por la otra, el hecho que los buenos mercados siempre son objeto de intensas disputas”. (p. 52).

Köpfer y Gehr (2000) reunieron información sobre hectáreas y número de viñedos certificados por los distintos esquemas de certificación utilizados en Alemania para el vino orgánico. La Tabla II.6 da cuenta de la situación existente a inicios del año 2000:

Tabla II.6:
Vitivinicultura orgánica en Alemania, 1 de enero de 2001

Fuente: Köpfer y Gehr (2000), tabla 1, p.4;
Compilado originalmente por: Stiftung Ökologie & Landbau, abril 2001;
Fuente: Uwe Hofmann und Stiftung Ökologie & Landbau.

Asociación	Viñedos (N°)	Superficie (ha)
	874	194
	122	292
	17	124
 Wein aus (per 1.1.2000) Trauben	23	91
	2	11
Total	358	1.391

Ecovin es el más importante de estos sistemas, ya que reúne a más de 200 miembros, lo que equivale al 1% del total de viñas y a 2/3 de las viñas orgánicas.

La etiqueta Naturland para vinos proviene de una asociación entre la Asociación de Productores Alemanes de Primera Calidad y la asociación de productos orgánicos Naturland. Actualmente son 14 las compañías, con un total de 220 ha, que han obtenido la etiqueta¹⁷³.

173) Ver, www.vdp.de

Es importante destacar que estos esquemas de certificación funcionan, según su propia percepción, con estándares más estrictos que las normativas de la UE.

Posibilidades e importancia de obtener una etiqueta alemana

La mayor parte de los esquemas de certificación alemanes no operan con productores de terceros países. Naturland, Bioland y Ecovin no cuentan en la actualidad con productores de terceros países en sus listas. Si bien Bioland señala que su sistema no está abierto a la certificación de productores de terceros países, Ecovin sí estaría dispuesto a llevar adelante un proceso de certificación de este tipo. Para que un productor obtenga la etiqueta Ecovin debe cancelar un costo de licencia que oscila entre 5 y 7,5 centavos (de Euro por litro). Además, el productor del tercer país tendría que asumir el costo de la evaluación del organismo de certificación local, Gesellschaft für Ressourcenschutz, compañía alemana de certificación con la cual Ecovin mantiene contacto. Neufarm, por lo general, está abierta a productos que provienen de terceros países. Los productores tendrían que suscribir un acuerdo contractual con Neufarm, en el cual se dispone la venta del producto exclusivamente en las tiendas Neufarm. La certificación y el control se realizan a través de un procedimiento interno determinado en cada contrato.

Sin embargo, según la opinión de expertos y de los principales importadores alemanes de vino orgánico,¹⁷⁴ conseguir una de las etiquetas alemanas no es esencial para la comercialización del vino; en otras palabras, la certificación de la UE es, en términos generales, aceptable para los importadores de vino. Las grandes compañías comercializadoras de vino especializado de Alemania adquieren y comercializan una amplia gama de etiquetas de vino orgánico, cada una de las cuales representa sólo un porcentaje menor del total de ventas. Estas compañías están abiertas a incorporar más etiquetas a su variedad de vinos, pero señalan que la principal restricción reside en el sector de la oferta¹⁷⁵.

Por otro lado, no existen estudios de consumo sobre la aceptación de etiquetas en el vino certificado. Además, según señalaron los expertos sudafricanos en el Congreso Internacional sobre Vitivinicultura Orgánica, en el año 2000¹⁷⁶:

“Los dos principales desafíos que enfrenta la industria de la vitivinicultura orgánica en Sudáfrica son:

1. Investigación / Capacitación y asesoría
2. Certificación...

La falta de certificación local deriva en una deficiente regulación de las normas y también en los elevados costos que implica la utilización de una certificación extranjera”. (p. 77. Van der Merwe, 2000). En Sudáfrica el vino de producción orgánica ha contado con la certificación de SKAL y de *Soil Association*.

B. Canales de Comercialización

La comercialización de productos orgánicos, en muchos países europeos, ha sido señalada como uno de los principales factores que limitan la expansión de la agricultura orgánica. Las asesorías de *marketing* las realizan las asociaciones de productores del sector privado y también el Estado en los distintos países miembro de la UE. Según lo demuestran los

174) Resultados obtenidos en entrevistas y cuestionarios en el marco de este proyecto

175) Esta opinión fue planteada por todos los expertos entrevistados.

176) Sudáfrica puede considerarse un país precursor en el impulso a las exportaciones de vino orgánico. Fue el primer país en vías de desarrollo en participar activamente en el Congreso Internacional sobre Vitivinicultura Orgánica.

informes nacionales de Willer y Yussefi (2001), en Escandinavia y Europa Central, por ejemplo, el desafío de mayor peso para promover la agricultura orgánica consiste en aumentar la variedad de productos, aumentar los actuales canales de comercialización y encontrar nuevos (supermercados, sistemas de cajas promocionales, bares). Algunos países, como Holanda, han realizado esta promoción del *marketing* a través de campañas de información y la entrega de asistencia financiera a las asociaciones de productores ecológicos con miras a promover la comercialización, elemento central de sus programas de apoyo a la agricultura orgánica¹⁷⁷. En palabras de Wendt (2000):

“En Austria, el Agrarmarkt Austria, la cámara de comercio nacional para los productos agrícolas, entrega unos US\$ 5 millones en apoyo a la comercialización de productos orgánicos. Las intensas campañas de promoción de los productos orgánicos que realizan supermercados y asociaciones de productores orgánicos han generado un significativo aumento en la demanda de este tipo de productos”. (p. 90).

En cada uno de los países miembro de la Comunidad Europea, los canales de comercialización de los productos orgánicos son bastante diferentes. Mientras en Alemania el *marketing* directo y la comercialización a través de tiendas especializadas dominaron por un período prolongado, el sector orgánico en Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia se concentraba en los supermercados en una etapa inicial. La Tabla II.7 fue tomada de Willer y Yussefi (2001), quienes publicaron un excelente resumen de los canales de comercialización de productos orgánicos en Europa:

Tabla II.7:
Importancia de los canales de comercialización, en porcentaje 1997/98

Fuente: Hamm, Ulrich und Johannes Michelsen: Die Vermarktung von Öko-Lebensmitteln en Europa, Ökologie & Landbau, Heft 113, 2000

Canales de comercialización:	Comercio minorista	Tiendas especializadas	Marketing directo	Otro
Región / País				
Portugal	91	1	3	5
Suecia	91	0	7	2
Dinamarca	90	2	8	0
Finlandia	89	5	5	1
Reino Unido	74	15	6	5
Austria	73	9	18	0
Suiza	57	21	19	3
Noruega	56	19	21	4
Luxemburgo	40	28	28	4
Francia	38	46	16	0
España	29	49	22	0
Alemania	26	46	19	9
Bélgica	23	55	17	5
Italia	23	60	17	0
República Checa	15	0	3	82
Griechenland	5	65	30	0
Holanda	2	96	1	1
Irlanda

Es interesante destacar que de arriba abajo los porcentajes son totalmente opuestos. Debe destacarse, no obstante, que esta tabla refleja la situación de 1997/1998, y que el mercado de productos orgánicos es extremadamente dinámico. De hecho, se han

177) Ver Wendt (2000).

producido importantes cambios en los últimos años. Muchos autores¹⁷⁸ destacaron recientemente la creciente participación comercial de los supermercados. En el año 2000, Van der Grijp y Den Hond (2000) llevaron a cabo un análisis más detallado de esta tendencia y llegaron a resultados sumamente interesantes: en años recientes, en todos los países europeos, algunas multinacionales como Unilever, Nestlé, Del Monte y Groupe Danone comenzaron a ingresar al mercado. Sus estrategias consistieron en crear una nueva línea de productos desde el principio, como en el caso de Maggi Bio de Nestlé, o adquirir una compañía especializada en producción orgánica, como en el caso de Bio Vivre adquirida por Groupe Danone. Al mismo tiempo, las grandes cadenas de supermercados comenzaron a elaborar sus propias marcas orgánicas y a adquirir, en algunos casos y para algunos productos en particular, participaciones en el mercado sumamente significativas. Algunos ejemplos de lo anterior son Delhaize en Bélgica, FDB en Dinamarca, Carrefour en Francia, Tengelmann en Alemania (la primera cadena de supermercados en elaborar su propia marca orgánica en 1985), Albert Heijn en Holanda, y Billa y Spar en Austria.

Offermann y Nieberg (2000) señalan que,

“...los precios varían considerablemente entre los distintos canales de comercialización: por lo general, los precios observados en la venta directa al consumidor duplican a los precios observados en el caso de las ventas de mayoristas”. (p. 38).

Sin embargo, en los estudios referidos a comercialización no hay referencias al caso del vino de producción orgánica. Considerando que el vino es un producto especializado, los canales de comercialización son distintos al resto de los productos orgánicos. Es probable que las tiendas especializadas y el contacto directo con el consumidor desempeñen un papel más predominante que los demás canales, sobre todo cuando se trata de comercio de vinos de gran calidad. Sin embargo, algunas de las principales tendencias de mercado, como el creciente rol de las cadenas de supermercados convencionales, el surgimiento de actores globales, y el uso de tecnología moderna –como el comercio por Internet– también tendrán injerencia en el mercado del vino de producción orgánica. Por ejemplo, Vaterlaus (2000) menciona la posibilidad de que algunas compañías, como Fetzer o Mondavi, se incorporen pronto al mercado de los vinos orgánicos.

Mención especial merece el rol que cumplen las ferias comerciales: hay una presencia cada vez mayor de productores y productos orgánicos en las más importantes ferias de alimentos de Europa. Por ejemplo, en el *Salon International d'Alimentation* de 1999, en Francia, de los 4.000 expositores, 257 eran orgánicos¹⁷⁹. Más importantes, en el caso del vino, son quizá las catas de vino. Willer y Zanoli (2000) señalaron que a fines de la década de 1990 “...los productores de vino orgánico habían logrado participar en las catas de vino convencional, lo cual le otorgó un impulso a la comercialización de vino orgánico”. (p. 25).

En Biofach, la feria de productos orgánicos más importante del mundo, la presencia del vino ha adquirido gran importancia. En la Biofach 2002, de los casi 2.000 expositores, 181 ofrecían vino orgánico¹⁸⁰. De esta cifra, la mayoría correspondía a expositores alemanes, italianos, austríacos, españoles y franceses, y sólo unos pocos expositores provenían de países no europeos. Sin embargo, entre estos últimos, había justamente un productor chileno¹⁸¹.

178) Ver, por ejemplo, Scandurra (2000).

179) Ver Van der Grijp y Den Hond (1999).

180) En comparación con los 99 de fruta seca y los 179 de frutas y hortalizas.

181) Ver el capítulo II.1.

182) Ver Spies-Wallbaum et al. (2000).

183) Ver Christoph Spahn, Tel. 07081-929444. www.biovermarktung.de

185) Ver Ziebel (2000).

186) Paulin Köpfer, comunicación personal, diciembre de 2001.

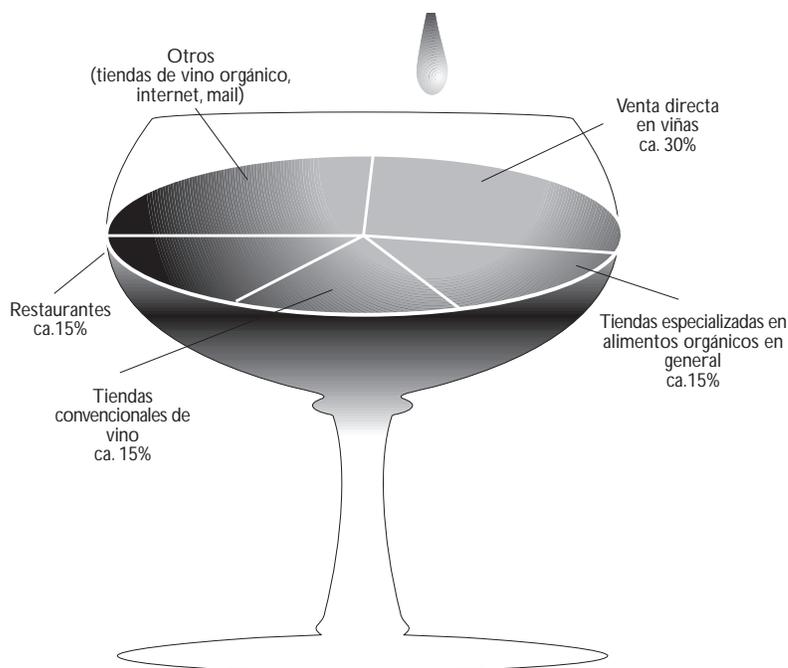
El caso alemán

La comercialización de alimentos en Alemania, al igual que en otros países industrializados, está en manos de algunas grandes cadenas de supermercados. En 1997 las diez principales cadenas de supermercados vendieron cerca de un 83% de todos los productos alimenticios¹⁸². A su vez, existe escasa información sobre la comercialización de productos orgánicos. Oppermann (2001) estima que cerca de un 50% de los productos orgánicos se comercializa directamente. (Willer, 2000)

Un estudio realizado para la *Agencia Central de Comercialización de Productos Agrícolas*, ZMP, Spahn (2000)¹⁸³, señala que hay una carencia de información, capacitación y conocimiento práctico sobre la comercialización de productos orgánicos, sobre todo en lo que respecta a la comercialización a través de supermercados. El autor estima que, en el año 2000, entre un 1,5% y 3% de la facturación de las cadenas de supermercados correspondió a productos orgánicos, con un aumento esperado de 6% para los dos años siguientes.

Uno de los principales argumentos que se oponen a la compra permanente de productos orgánicos es su falta de disponibilidad. En Alemania, según CMA¹⁸⁴ el acceso / disponibilidad de productos orgánicos es una de las principales limitaciones en la aceptación que estos productos tienen entre los consumidores. Ziebell (2000) señala que el número de tiendas que venden productos orgánicos sigue siendo bastante limitado (2.600) en comparación con la cifra de establecimientos que venden productos convencionales (70.000).

Gráfico II.6:
Canales de comercialización para los vinos orgánicos en Alemania



No existen estudios sobre la comercialización del vino orgánico. Sin embargo, según las estimaciones de un experto¹⁸⁵, el mayor porcentaje corresponde a la comercialización directa, seguido por la venta en tiendas especializadas en productos orgánicos y por las tiendas especializadas en vino orgánico. El porcentaje correspondiente a las cadenas de supermercados sigue siendo reducido, pero es posible que aumente significativamente a futuro¹⁸⁶. El rol de las asociaciones de productores de vino orgánico como puente entre el productor y el supermercado también se ha reconocido como una posibilidad de especial importancia. Además, los supermercados especializados en productos orgánicos se han transformado, según Köpfer y Willer (2001), "...en los principales actores en la comercialización de alimentos orgánicos. La cadena "Basic" de Munich, por ejemplo, ofrece más de 200 vinos orgánicos". (p. 8). Los restaurantes son otro importante punto de venta para el vino orgánico.

La Gráfico II.6. es un cálculo de Köpfer y Willer (2001).

La utilización del comercio a través de Internet y de los servicios de correo, directo o a través de empresas especializadas en vino, aumentó sustancialmente. Más allá de los sitios de Internet de numerosos productores y de las distintas asociaciones de productores de vino orgánico, existen sitios especializados para la comercialización de vino en línea (algunos ejemplos son www.ecowein.de, www.trade-organic-wine.com y www.bioweine.com) o compañías generales de venta a pedido dedicadas a productos orgánicos, como www.allesbio.de. *Ecowein*, www.ecowein.de, es una de las pocas compañías europeas de venta a pedido que ofrece vinos provenientes de terceros países, sobre todo de Sudáfrica.

También existen sitios web especializados que ofrecen una plataforma de intercambio comercial para productos orgánicos, con especial énfasis en exportaciones provenientes de terceros países. Algunos ejemplos son www.organicts.com y www.green-tradenet.de. Sin embargo, estos sitios en ocasiones son el resultado de proyectos con asistencia financiera y generalmente no tienen continuidad. El último, por ejemplo, contaba originalmente con el financiamiento de PROTRADE, un programa del gobierno alemán. Después de un inicio dinámico, con gran cantidad de productores (170) de países en vías de desarrollo que ofrecían sus productos a través de estos medios (de Chile: lemon balm, peppermint y camomile), el servicio debió ser discontinuado ante la falta de financiamiento. Posteriormente, se convirtió en una empresa de consultoría para las exportaciones provenientes de terceros países.

Con todo, algunos expertos señalan que “todavía, sobre todo el mercado de la vitivinicultura orgánica se basa fundamentalmente en el contacto personal”¹⁸⁷. Ello se ve reflejado en el elevado porcentaje que aún le corresponde a las ventas en las mismas viñas.

Sin embargo, generalmente el vino de producción orgánica no se vende de esa forma. El vino de gran calidad, por lo común, se vende del mismo modo que el vino convencional, por cuanto su principal rasgo distintivo es su elevada calidad, mientras que el hecho de ser vino orgánico destaca sólo como una característica secundaria. Pero también en el caso de los vinos de mesa podrían darse situaciones en que el vino no se vende o no podría venderse como vino orgánico. Por ejemplo, en Italia, siguiendo a Bazzocchi *et al.* (2000), a fines de la década de 1990, cerca del 75% del vino de producción orgánica no se comercializaba como tal, debido a “...las particulares condiciones económicas de la vitivinicultura orgánica y al dinámico desarrollo del sector vinífero en general”. Esta última situación también ha sido descrita por otros autores en relación con el mercado de los productos orgánicos en general. Rämisch (2000) señala que el aumento en ocasiones significativo de la oferta de productos orgánicos, por lo general, ha ido de la mano con una importante e inesperada disminución de los precios y de la comercialización de productos orgánicos como productos convencionales. La insuficiente variedad de canales de comercialización se ha señalado como una de las principales causas que explican esta situación¹⁸⁸.

C. Información

El tema de la información está estrechamente relacionado con el acceso al mercado y la comercialización.

Es importante contar con un acceso eficiente, fácil y rápido a la información, puesto que el mercado crece con gran rapidez –tal como se señala más arriba– producto de la diversidad y dinamismo de los canales de comercialización, y la enorme distancia que existe

187) Paulin Köpfer, comunicación personal, diciembre de 2001.

188) Schrot & Korn, *Bio Inside*, N° 4 / 1998.

entre el productor y el mercado. La información general sobre el mercado, las normativas, las tendencias y los canales de comercialización es tan importante como la información específica sobre procedimientos y organismos de certificación, costos y nivel de aceptación en el mercado. Estos elementos son importantes para los productores de terceros países cuando deciden cambiarse o no a la producción orgánica y cómo obtener el financiamiento necesario.

En años anteriores existieron diversas iniciativas a cargo de organizaciones internacionales y de distintos países miembro de la UE con miras a establecer sistemas de información con estas características.

Algunos ejemplos son Greentrade de CNUCD, Green Tradenet de la organización alemana GTZ, el *Centro para Promover la Importación desde Países en vías de Desarrollo*, CBI del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, entre otros. A pesar de que, en líneas generales, estas iniciativas entregaron alguna información sobre el mercado de productos orgánicos, sobre mercados “verdes”, o exigencias ambientales de los mercados convencionales, no tienen la continuidad necesaria para convertirse en instrumentos de asistencia práctica para el productor y el exportador. Paralelamente, es muy escaso el análisis y el trabajo orientado a la planificación que pudiera permitir a estas iniciativas transformarse en un recurso útil para los encargados de la planificación en esta área.

En general, poseen una plataforma comercial, una base de datos sobre organismos certificadores, enlaces de utilidad y, por lo general, un panel de discusión. Todos estos elementos, para que tengan alguna utilidad, debieran administrarse y actualizarse continuamente.

Actualmente, el CBI es, quizá, el sistema que contiene la mayor cantidad de información y uno de los que se actualiza continuamente. Contiene secciones de intercambio comercial, información de mercado, capacitación, programas de fomento a la exportación y una guía de acceso para las exportaciones hacia la UE. Más que concentrarse en productos sustentables, contiene información sobre exigencias relativas a aspectos ambientales, sociales y sanitarios, tanto para productos convencionales como sustentables. Para ciertos grupos de productos, contiene información más detallada sobre estas exigencias y presta todos los servicios antes mencionados. Sin embargo, ni el vino en general, ni el vino orgánico en particular se incluyen explícitamente en la variedad de productos.

En el caso de Green Tradenet, se elaboró un *Manual de Exportación de Productos Orgánicos*. No obstante, fue escrito en 1997 y a la fecha no ha sido actualizado, por lo que puede considerarse únicamente como un punto de partida para los exportadores de países en vías de desarrollo. La actualización de este tipo de manuales podría otorgar una ayuda al productor más efectiva que la que brinda un sistema de información en web sin actualización permanente.

Las estadísticas generales sobre las importaciones en la Unión Europea y los productos que se comercializan debieran estar a disposición del productor para que éste se haga una idea general de la evolución del mercado y del panorama a futuro. Actualmente no existen estadísticas que cubran toda la UE en cuanto a las importaciones y el comercio de productos orgánicos. Durante 2002, se incorporarán a las cifras de EUROSTAT cifras generales sobre producción orgánica al interior de la UE. Ésta está elaborando estadísticas sobre la importación de productos orgánicos, pero aún no está en condiciones de entregarlas en el corto plazo¹⁸⁹.

189) Exportaciones chilenas también han estado afectadas por esta situación (entrevistas a productores).

En el lado chileno, también se han llevado a cabo iniciativas con miras a apoyar el acceso a la información sobre el mercado¹⁹⁰. No obstante, en su forma actual, es imposible considerarlas como un aporte de peso.

D. Estructura de apoyo

Para el vino de producción orgánica existen dos sistemas de apoyo en vigencia:

Uno que se aplica de igual modo al vino de producción convencional y al de producción orgánica, y otro que apunta a la promoción de la agricultura orgánica. Pese a que en este proyecto el interés apunta a este último sistema, considerando la producción convencional como referencia, algunas alusiones a la estructura general de apoyo y la situación del vino en la Unión Europea servirán para enmarcar el apoyo al vino de producción orgánica.

La estructura de apoyo de la UE, u organización para el mercado común (CMO), en el caso del vino, es, según la misma CE, “una de las políticas de agricultura común más complejas y amplias”.¹⁹¹

La Normativa del Consejo referida a la organización de mercado común del vino, CR N° 1493/1999, es un documento de 85 páginas de gran densidad.

Considerando que en años anteriores la intervención de la Comunidad en el sector del vino se centraba principalmente en reducir el potencial productivo, los principales instrumentos del CMO han sido los bonos por abandono del rubro y la fijación de límites para el surgimiento de nuevos viñedos. Las medidas de apoyo a los precios consistieron en destilaciones, esto es, adquirir distintos tipos de productos viníferos para destilarlos a precios mínimos garantizados¹⁹². Este último instrumento es considerado de suma efectividad como medida de apoyo a la fijación de los precios¹⁹³. Un precio de referencia –esto es, un precio mínimo para las importaciones– y elevados derechos aduaneros se utilizaron en años anteriores como instrumentos efectivos para proteger al mercado europeo de las importaciones competitivas. Sin embargo, la Ronda de Uruguay de 1995/1996 generó acuerdos sobre la eliminación de este sistema de protección a las importaciones, consistentes en abolir el sistema de precios de referencia y reducir en un 20% los derechos aduaneros, lo que generó una apertura del mercado europeo y una mayor exposición de las importaciones provenientes de terceros países. Tal como lo señala la CE:

“Actualmente es más difícil mejorar las condiciones de mercado y apoyar la fijación de precios a través de un mecanismo de retiro de excedentes (destilación, prohibiciones de replantar y bonos por el abandono del rubro)”¹⁹⁴.

Refiriéndose al panorama y las políticas a futuro, la CE acentúa la importancia que tiene mejorar la competitividad de los productos de la Comunidad, pero también señala la importancia que tienen las variables socioeconómicas y ambientales:

“La producción de vino desempeña una función fundamental en el desarrollo socioeconómico de las regiones en que opera la actividad, las cuales, generalmente, no cuentan con otras

190) Entrevista con Danielle Tissot, DG Agriculture, October 2001.

191) Estas se analizan en el Capítulo II.2.

192) www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/wine/index_en.htm

193) Respecto de 1998, el gasto del presupuesto fue cercano a 830 MECU, en comparación con los 970 MECU de 1997.

194) www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/wine/index_en.htm

opciones viables desde el punto de vista económico. Por lo tanto, si bien se producirá la reubicación de parte de la producción hacia zonas en que la producción de vino sea más rentable, debiera evitarse abandonar lisa y llanamente la actividad en estas regiones que dependen de la producción vinífera. Mantener la producción de vino en muchas regiones tradicionales es, además, esencial para resguardar el paisaje y también para detener la erosión del suelo de tales regiones. Sin embargo, dado que la producción de vino también puede generar efectos nocivos, sobre todo con el uso intensivo de productos fitosanitarios y de fertilizantes, es importante integrar los viñedos a los programas agroambientales destinados a estimular el mantenimiento de métodos de producción compatibles con las exigencias de protección al medio ambiente y la conservación del paisaje rural”¹⁹⁵.

Pudiera esperarse que los programas agroambientales se transformen, también en el segmento comercial, en un importante instrumento de apoyo a la producción y a las estructuras agrícolas.

Las medidas agroambientales son medidas de apoyo que buscan promover la producción agrícola amable con el medio ambiente en los Estados miembro de la UE. Plankl (2000) describió básicamente tres etapas por las cuales han pasado las medidas agroambientales:

Antes de 1992 las medidas agroambientales no constituían un programa en sí mismas, sino que eran medidas independientes y de alcance local que, por lo general, eran de índole experimental y estaban justificadas sobre la base de las distintas Normativas de la UE. Los recursos financieros que los productores podían esperar de la UE iban de 60 a 100 Euro/ha. Por ende, en esta primera etapa, los programas nacionales eran decisivos para la promoción de prácticas agrícolas amables con el medio ambiente. En 1992 la Normativa 2078/92 generó un enfoque más integrado, con un significativo aumento en el respaldo financiero. Para el nuevo programa de medidas agroambientales, la UE puso Euros 0,9 billones a disposición de los Estados miembro para el período 1993-1998. Sin embargo, al mismo tiempo, se destacaba que las medidas agroambientales, durante este período, eran consideradas como un importante elemento entre las medidas destinadas a restaurar el equilibrio de la oferta en los mercados agrícolas. La Agenda 2000 proyectó un enfoque totalmente renovado en relación con el apoyo a la agricultura y una parte importante de esta reforma serían las medidas agroambientales. Los programas agroambientales se transforman en elementos obligatorios dentro del paquete más amplio de apoyo al desarrollo rural. La prioridad se asigna a las metas ambientales del programa, que pone Euros 2,3 billones anuales a disposición de los Estados miembros.

La agricultura orgánica forma parte del programa agroambiental, junto con las medidas de protección a la naturaleza, la capacitación en prácticas ambientales, el mantenimiento de áreas abandonadas, las medidas de extensificación, la recuperación genética de especies amenazadas, entre otras. Las medidas agroambientales pueden combinarse, al menos en cierto grado y dependiendo del contexto y del país miembro de la UE. Por ejemplo, en el caso de los viñedos, el apoyo otorgado a los viñedos orgánicos puede combinarse con medidas para el control de la erosión, como en el caso de Austria, donde aportan una cantidad adicional de Euros 150-500 por hectárea¹⁹⁶.

Es interesante destacar que la distribución del presupuesto de la UE para programas agroambientales es bastante disímil entre los países que integran el conglomerado. Hasta 1997, Alemania y Austria habían solicitado casi la mitad del presupuesto, por lo que la mitad restante debía repartirse entre los demás países pertenecientes a la UE¹⁹⁷. Esta situación se debía, por una parte, al hecho de que el financiamiento otorgado por la UE varía según el tamaño del

195)

www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/wine/index_en.htm

196)

www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/wine/index_en.htm

197) Ver la Tabla 11.5.1. en Lampkin *et al.* (2000).

país miembro y de su sector agrícola, y por la otra, al hecho de que el financiamiento de la UE a medidas agroambientales requiere entre un 50%-75% de cofinanciamiento de parte de los Estados miembro. Este último aspecto condiciona el financiamiento, sobre todo tratándose de países que tienen como prioridad estas medidas ambientales. Por ejemplo, en Suecia existió un compromiso inicial de parte del gobierno hacia la promoción de la agricultura orgánica, lo que se vio reflejado en la meta explícita que dispuso el Parlamento sueco en 1994 de llegar al año 2000 con un 10% del suelo agrícola destinado a cultivos orgánicos. Por otra parte, Francia, al igual que otros países, no fomentó la producción orgánica y es por ello que los pagos orgánicos, hasta 1997, representaban un aporte al ingreso agrícola inferior al 1%, incluso teniendo en cuenta las áreas que recibían los mayores pagos¹⁹⁸.

Así como varían los montos, el contenido de los programas agroambientales también lo hace. Algunas medidas, como la generación de capacidad, la capacitación o la protección a especies en peligro, forman parte de muy pocos programas nacionales. Las medidas de apoyo a la agricultura orgánica son el único elemento que aparece en todos los programas de los países miembro. Sin embargo, el monto asignado a cada medida varía de país en país. Mientras en Holanda sólo un 2% del presupuesto total para medidas agroambientales se destina a la agricultura orgánica, en Italia y en Dinamarca la agricultura orgánica constituye el elemento central del programa. A su vez, en los métodos de apoyo a la agricultura orgánica también existen significativas diferencias entre un país y otro. Por ejemplo, en Holanda las medidas de apoyo están destinadas básicamente a la promoción del *marketing* y la comercialización de productos orgánicos, mientras que en Alemania, el énfasis está puesto en los subsidios a la producción¹⁹⁹.

Considerando las anteriores diferencias, es útil referirse al caso particular de un país para así entender la implementación de las medidas agroambientales y otras medidas complementarias de apoyo a la agricultura orgánica, sobre todo tratándose del vino de producción orgánica.

En Alemania

El informe nacional de Alemania sobre agricultura orgánica²⁰⁰ señala:

“Como consecuencia del apoyo financiero –del gobierno alemán (desde 1989) y de la UE (desde 1994)– el número de agricultores orgánicos aumentó notoriamente a fines de los años 80 y a comienzos de los 90”.

198) Ver Plankl (2000).

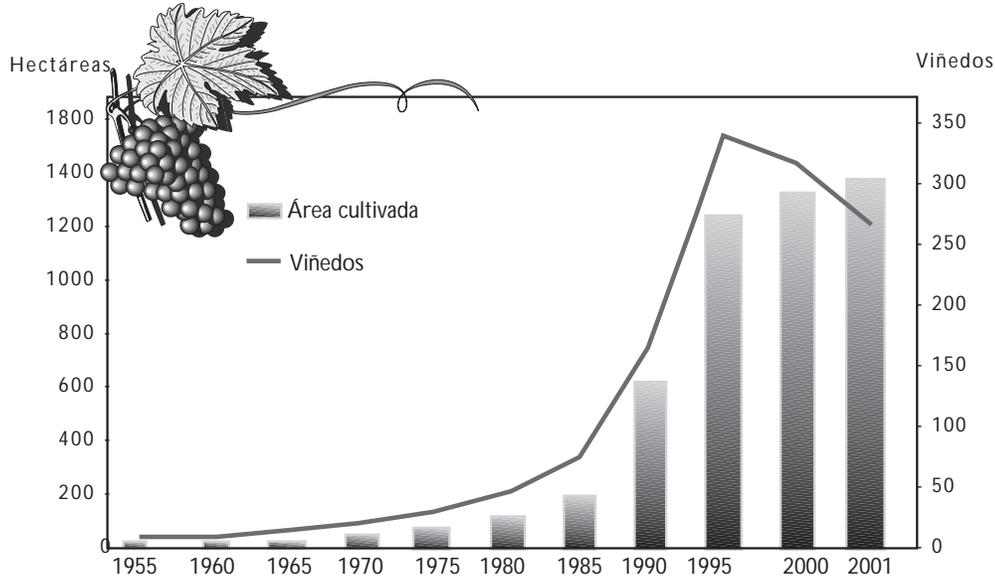
199) El programa francés, hasta 1997, sólo había considerado el costo del ingreso previo a la conversión a la producción orgánica en los tres primeros años. Ningún pago se realizó con posterioridad al período de conversión.

200) Ver Wendt (2000).

En el caso de la vitivinicultura, lo anterior puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico II.7
Desarrollo de la vitivinicultura orgánica en Alemania 2001.

Fuente: Köpfer y Gehr (2000), Grafik 1, p. 4;
Fuente Original: Uwe Hofmann y Stiftung Ökologie & Landbau; compilado por: Eva Gehr, Stiftung Ökologie & Landbau, abril de 2001



El actual programa de desarrollo rural de la UE (VO N° 1257/1999) fue adaptado al caso alemán dentro de una compleja estructura de apoyo para cada año. Para el período 2000/2001, el apoyo a la agricultura de cultivos orgánicos permanentes varió de provincia en provincia, y de acuerdo con la categoría de los agricultores –en Sachsen y Rheinland-Pfalz, dos provincias tradicionales en la producción de vino– la asistencia financiera a la producción de uva vinífera orgánica se especifica de manera explícita:

Tabla II.8
Subsidios a la agricultura orgánica en Alemania.

(Fuente: Traducción de www.soel.de/inhalte/oekolandbau/agrapolitik_praemien.html)

Provincia	Tipo de uso	Subsidio		Exigencias de inspección, montos máximos, otras especificaciones
		Inicio MA/ha/año	Mantención MA/ha/año	
Rheinland-Pfalz	Cultivos y hortalizas	400*	300	Control según VO (EWG)2092/91; Monto máximo por compañía y año MA35.000; las áreas de compensación ecológica tienen que ser un mínimo de 5 % y un máximo de 10 %; (*en los primeros dos años, ** en los primeros tres años).
	Vitivinicultura	1.300 **	1.100	
	Áreas de compensación ecológica	500	500	
Saxony	Cultivos	550*	450	Control de acuerdo con VO (EWG) 2092/91; pertenecer a AGÖL es obligatorio; (* en los primeros dos años, ** en los primeros tres años).
	Hortalizas	800*	700	
	Frutas	1.500**	1.300	
	Vitivinicultura	1.500**	1.300	

Al mismo tiempo, Köpfer y Gehr (2000) destacan que:

“Mientras los costos adicionales que implica producir orgánicamente pueden considerarse de menor importancia, la razón principal que explica que los costos por unidad sean significativamente mayores es la reducción promedio del insumo de un 15% a 20%²⁰¹. Ello deriva en un aumento cercano al 30% en los costos por litro de Eco-Wine si se le compara con la producción convencional. Los programas de asistencia financiera (entre Euros 500 y Euros 750 anuales por hectárea) pueden cubrir estos costos adicionales sólo en un margen muy reducido”. (p. 51)²⁰².

Offermann y Nieberg (2000), a partir de una revisión bibliográfica, también entregan cifras en relación con las diferencias que exhiben las producciones de viñedos convencionales y orgánicos. En el caso alemán, las producciones de viñedos orgánicos ascienden a un 80% de la producción convencional; en el caso de Italia llegan entre 51%-65%, y en Grecia, entre 70% y 100%.

Köpfer y Gehr (2000) destacan que la diferencia que existe entre la asistencia financiera a las “buenas prácticas vitivinícolas” y la producción orgánica es muy sutil, y llegan a la conclusión de que los precios del vino de producción orgánica deben ser más elevados para poder cubrir los costos de producción adicionales.

No hay una especificación clara de lo que puede entenderse por “en un margen muy reducido” ni tampoco hay indicación alguna de cuáles son los costos de producción del cultivo de uvas orgánicas y/o convencionales.

Según expertos²⁰³, un productor común de vino en Alemania debiera tener un ingreso cercano a los Euro 7.000 por hectárea para poder recuperar la inversión²⁰⁴. Entonces, el aporte financiero directo al vino de producción orgánica significa aproximadamente un 10% de los costos de producción²⁰⁵. Offermann y Nieberg (2000) intentaron calcular la importancia de los pagos de compensación a la agricultura orgánica en Europa para los distintos tipos de cultivos (no necesariamente vitivinícolas). Obtuvieron, para el período 1995-1997, valores porcentuales entre un 17% y un 22% de importancia de los pagos de compensación en las utilidades en Alemania, dependiendo del tipo de cultivo. Concluyeron en su publicación que, “...sobre la base de la escasa información disponible, las conclusiones preliminares para los promedios de la muestra son:

- generalmente, los pagos son necesarios para garantizar una rentabilidad similar a la del grupo de referencia convencional...
- con pagos que ascienden al 20% de las utilidades, los cultivos orgánicos dependen en gran medida de los programas de apoyo agroambientales y del resultado de las discusiones generales sobre el presupuesto de la UE”. (p. 87).

Además, existe una estructura complementaria de apoyo que consiste en:

- asistencia a la comercialización de productos orgánicos (según las Pautas para la Promoción del Comercio de Productos Agrícolas Orgánicos)
- subsidios otorgados a organizaciones comerciales de productores, para el procesamiento y el desarrollo de conceptos de *marketing*
- apoyo financiero destinado a los costos de certificación dependiendo de la provincia, el apoyo se otorga con miras a la certificación. En Baden-Württemberg, por ejemplo, una plantación puede recibir hasta Euros 200 de apoyo; en Bavaria se

201) www.organic-europe.net.country_reports/Alemania

202) Offermann y Nieberg (2000) revisaron diversos estudios sobre rendimiento de la producción en Alemania, Grecia e Italia, y señalan una reducción de la producción de 20%, 0%-30%, y 35%-49% respectivamente.

203) Debe señalarse que Alemania no es una excepción en lo referente al apoyo otorgado a la vitivinicultura orgánica. En Italia, por ejemplo, la estructura de apoyo es similar, con subsidios que oscilan entre Euros 600 y 900 anuales por hectárea. Por lo tanto, Bazzocchi et al. (2000) señalaron que: “...la principal razón que explica el rápido crecimiento de la vitivinicultura orgánica (en Italia) se debe al hecho de que muchas regiones italianas optan por aplicar la normativa 2078/92 de la UE, que otorga subsidios a los agricultores”. (p. 39).

204) Prof. Dr. Rolf Blaich, Universität Hohenheim, comunicación personal.

205) Aun cuando el mismo experto señala que existe una gama de 1 a 3, dependiendo fundamentalmente de si la producción proviene de zonas planas o inclinadas.

pagan hasta 400. Los costos promedios de certificación van de los 100 a los 500 Euros²⁰⁶.

- apoyo a servicios de asesoría a cargo de asociaciones de productores (con financiamiento parcial del estado), de asesores del estado o de grupos de productores en las distintas provincias se aplican diferentes esquemas de asesoría. Lampkin *et al* (1999) en la tabla 5.6.2.1. resumieron los esquemas de apoyo que se aplican a este caso. El número total de asesores que recibieron ayuda a nivel provincial fue cercano a los 70 para el año 1997.
- el apoyo a la investigación y la capacitación de investigadores con financiamiento del estado o de la UE. Desde 1995, varias universidades alemanas ofrecen programas de posgrado en agricultura orgánica, y algunas cuentan con programas especializados en vino de producción orgánica. (Vea Oppermann (2001) El Ministerio de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales del Reino Unido realizó un análisis de la investigación europea sobre agricultura orgánica y elaboró seis registros específicos para la vitivinicultura orgánica. (www.adas.co.uk/organic/adasorgsearch.asp). También, FIBL elaboró una lista de los proyectos de investigación en agricultura orgánica que reciben o han recibido financiamiento compartido en el marco de los Programas de Investigación de la UE CAMAR, AIR o FAIR. En 2001, la lista contenía 30 proyectos. (www.organic-research.org/euprojects.html) Lampkin *et al*. (1999) resumieron la situación alemana de la siguiente manera:

“Existen unos 100 proyectos (de investigación) actualmente en desarrollo. Debido a que las responsabilidades de investigación, tanto en Universidades como en Landesforschungsanstalten recae en cada provincia y no en el nivel federal, hay muy poca coordinación y planificación estratégica a nivel nacional. La colaboración entre investigadores que trabajan en áreas similares se produce a través de iniciativas personales. Una fundación privada (SÖL) apoya una conferencia bianual, la cual se organiza en distintas ciudades y tiene por objetivo facilitar el intercambio entre los distintos investigadores provenientes de países de habla germana.” (p.132)

- creación de un Instituto para la Agricultura Orgánica en el Instituto Nacional de Ciencias para la Agricultura
- creación de un sitio web financiado por el estado dedicado a la agricultura orgánica: www.agrar.de

206) Considerando que la producción orgánica genera un aumento de 30% del costo en relación con la producción convencional.

207) Lampkin *et al* (1999) describe las medidas de apoyo con miras a la certificación de todos los países europeos. En Italia, por ejemplo, el apoyo financiero a los costos de certificación puede cubrir hasta el 100% de tales costos. (Cálculos propios basados en la información otorgada en p.322)

Además, debieran existir otros pagos financieros a través de otros programas de la UE sobre medidas agroambientales y, también, a través de programas nacionales, provinciales o comunales. Tal como lo describen Lampkin *et al*. (1999), existe una enorme variedad de programas provinciales y comunales que apoyan la agricultura orgánica, complementarios a las medidas agroambientales de la EU. La provincia de Saarland, por ejemplo, implementó un esquema de compensación de ingresos, en el cual otorgan compensaciones anuales que van de Euro 500 a 2.500 por familia; Hessen entrega apoyo a través de su programa de desarrollo regional; y diversas ciudades otorgan apoyo adicional a la conversión, comercialización y producción.

Por último, las compañías de agua comenzaron a implementar esquemas de apoyo por cuanto se daban cuenta de que éste era un método comparativamente barato para reducir los problemas de polución del agua. Por ejemplo, la compañía de agua de Leipzig aporta Euro 140 anuales por hectárea durante el período de conversión.²⁰⁷

Una infraestructura en el nivel privado complementa la estructura de apoyo público.

- IFOAM
- Conferencias, publicaciones, bibliotecas, fuentes de Internet
- Institutos de investigación de universidades, especializados en producción orgánica, e incluso en producción de vino orgánico – a nivel de la UE, un documento de la CE (2001) incorpora un listado de estudios e investigaciones financiados por la Comunidad y la Comisión relacionados con temas de cultivos orgánicos
- Servicios de consultoría especializados en producción orgánica, y también algunos dedicados específicamente a la producción de vino orgánico
- Organismos comerciales que integraron la agricultura orgánica a sus actividades – la principal cámara de comercio, CMA, se financia básicamente con las cuotas de sus miembros más que a través del apoyo estatal (www.absatzfonds.de)

Esta estructura de apoyo multifacética, que mayoritariamente no puede cuantificarse en términos monetarios, implica por cierto una significativa ayuda a los productores orgánicos y puede ser decisiva en las decisiones de convertirse a la agricultura orgánica.

La justificación del apoyo estatal

Lejos de constituir por su sola existencia un caso de *dumping* o competencia desleal, el apoyo estatal a la agricultura orgánica debe evaluarse en relación con aspectos sociales, ambientales y económicos. Sólo entonces puede decidir alguien si existen méritos para iniciar una causa en contra del soporte estatal desde el punto de vista de la competencia y el bienestar general. Este punto tiene repercusiones directas en la planificación de los ministerios de agricultura y de relaciones exteriores. Mientras que un caso de competencia desleal implicaría que el principal foco de atención recayera en el Ministerio de Relaciones Exteriores, una justificación de la protección estatal trasladaría la acción hacia el Ministerio de Agricultura, ya que se observaría el caso interno a favor o en contra del apoyo estatal.

OECD (2001) señala que “cuando la demanda de servicios ambientales relacionados con la producción se satisface plenamente a través de actividades agrícolas rentables con costos adicionales iguales a cero y se remunera con los retornos comerciales, no existe ninguna falla en el mercado (y por lo tanto no se justifica el apoyo estatal)”. (p. 30).

Sin embargo, en el caso de la agricultura orgánica existen costos adicionales. Estos costos adicionales son el resultado de una baja en la producción y de un aumento del costo de los insumos. Tal como se describe más arriba, en el caso del vino de producción orgánica estos costos adicionales ascienden a un 30% en comparación con la producción convencional en Alemania. A través de los precios generalmente elevados de los productos de la agricultura orgánica existe una remuneración indirecta por los servicios ambientales²⁰⁸. Sin embargo, existen servicios que no son demandados ni evaluados por el consumidor, pero sí por otros grupos, y éstos no se reflejan en ninguna remuneración, entonces existen fundamentos para un posible juicio en contra del apoyo estatal.

208) Ibid.

Köpfer y Gehr (2000) señalan:

“desde el punto de vista del bienestar económico la producción de vino orgánico puede considerarse altamente económica”. (p. 51) sin aclarar cómo llegan a esa conclusión.

209) No hay estimaciones oficiales en relación con el bono de precio para el vino de producción orgánica. En general, existen bonos de precios para los productos orgánicos. Estos, sin embargo, varían significativamente dependiendo del producto y del respectivo canal de comercialización. La bibliografía (ver, por ejemplo, Lampkin (1999), Van der Grijp y Den Hond (1999), u Oppermann (2001) señala que los precios de productos orgánicos son entre un 5% y un 300% más altos en comparación con sus contrapartes convencionales. Los precios más elevados se obtienen cuando los productos se comercializan directamente. (Ver Tabla 4-7 en Offermann y Nieberg (2000).

210) Ver, por ejemplo, Scialabba (2000).

211) CE (2001) señala “En el caso de los programas orgánicos, los verdaderos efectos en el medio ambiente debieran observarse en plantaciones reales que participan del esquema.” (p. 53).

212) Los precios más elevados son un factor decisivo para la rentabilidad de la agricultura orgánica. Los estudios señalan que los sobrepagos pagados a los productos orgánicos varían sustancialmente entre productos y canales de comercialización. Para el vino orgánico no existe un estudio sobre los distintos precios pagados en los distintos canales de comercialización.

Las ventajas ambientales, sociales y sanitarias de la agricultura orgánica a diferencia de los cultivos convencionales son bien conocidas y han sido descritas en la bibliografía.²⁰⁹ Köpfer y Gehr (2000), por supuesto, postulan que estos beneficios superan los costos implicados en la producción orgánica.

Aun cuando existen estudios sobre los beneficios de los programas agroambientales y, tal como lo señala la CE (2001) “los beneficios ambientales de la agricultura orgánica, en especial comparándola con la agricultura convencional intensiva, están bien documentados,” todavía no existe una medición de los beneficios de las medidas de apoyo a la agricultura orgánica²¹⁰, ni tampoco se les ha comparado con los costos de los programas o con el costo adicional de la producción orgánica.

Por ende, no pueden formularse conclusiones generales en cuanto a la eficiencia del nivel de apoyo estatal.

Sin embargo, el apoyo estatal, en general, parece tener justificación: dado que la agricultura orgánica otorga una amplia gama de beneficios ambientales y sociales por los cuales existe una necesidad concreta; dado que la agricultura orgánica implica costos adicionales (que, supuestamente, se encuentran por debajo de los beneficios); y dado que los servicios ambientales, sociales y sanitarios adicionales no pueden reflejarse en su totalidad en los precios relativamente mayores que se pagan por los productos orgánicos²¹¹.

Este último argumento es especialmente válido para algunos beneficios no relacionados al producto. Las encuestas muestran que para el consumidor de productos orgánicos el argumento más importante es la calidad de los productos y los positivos efectos en la salud que espera del consumo de productos orgánicos. Los efectos en el medio ambiente sólo desempeñan un papel secundario en la decisión de compra de productos orgánicos, y los efectos potenciales en el desarrollo sustentable general del entorno rural ni siquiera aparecen mencionados en las encuestas a consumidores. Meier-Ploeger *et al.* (1996), por ejemplo, realizaron una encuesta en la que el 67% de los consumidores señaló razones de salud como el primer argumento para comprar productos orgánicos, en comparación con el 10% que señaló razones ecológicas.

En el caso de los países miembro de la UE, la Agenda 2000 significó que el apoyo a la agricultura orgánica se insertara en el programa general de la Política de Desarrollo Rural, dándole así un énfasis al aporte potencial de las medidas agroambientales con miras al objetivo estructural de fomentar el desarrollo rural²¹². Los precios al consumidor no reflejan el potencial beneficio de la agricultura orgánica hacia este objetivo de desarrollo rural.

También, el estado debiera interesarse en los casos en que el consumidor no cuenta con toda la información sobre efectos ambientales, sociales y sanitarios, porque de lo contrario estaría manifestando la inclinación histórica hacia los productos convencionales y, por ende, “clausuraría” este modelo de consumo.

Tratándose de situaciones específicas, OECD (2001) acaba de reiterar que el concepto de PPP reconoce “la posibilidad de ofrecer incentivos financieros de transición para estimular a los agricultores a que adopten prácticas de producción adecuadas”. (p. 34) Podría agregarse: o estimular a los consumidores a que adopten modelos de consumo adecuados. Existen muchas formas de generar este cambio entre los consumidores: la primera de ellas consiste en generar conciencia en cuanto a los efectos no relacionados al producto de la agricultura orgánica, con miras a una remuneración comercial potencial por estos efectos. Sin ánimo de profundizar más en este debate, es importante tener en cuenta que:

1. el diseño de un sistema que tiene consecuencias en términos de competencia y distorsión²¹³, y
2. los subsidios directos no son la única forma de apoyar la agricultura orgánica, en casos en que se ha demostrado lo anterior; y que la agricultura orgánica no es el único método para obtener los beneficios ambientales y sociales deseados²¹⁴.

La misma CE (2001) señala que “...Considerando la existencia de un mercado definido de productos orgánicos, los esquemas ambientales debieran operar de tal modo que se eviten las distorsiones en la competencia”. (p. 54)

Una actitud más cuestionable es la que se ve reflejada en el documento recién citado, CE (2001):

“Los programas agroambientales solicitan a los agricultores que lleven a cabo actividades ambientales y que paguen todos los costos y las pérdidas de ingreso”. (p. 6) Esto refleja una actitud que no apunta a buscar una justificación desde la óptica del bienestar. Algunos autores, como Weiss (2001), quien analizó la propuesta de reforma al apoyo a la agricultura con su giro hacia un mayor apoyo a la agricultura orgánica, criticó esta actitud genérica, señalando que debe haber claridad con respecto a los objetivos de un sistema de apoyo y con la relativa eficiencia de los diferentes instrumentos de planificación.

En resumen, aun cuando parece haber suficiente justificación para el apoyo estatal desde la perspectiva del bienestar general, no se ha desarrollado un análisis detallado en cuanto a los efectos en el bienestar y los efectos en la competencia que pudieran tener las medidas en vigencia.

La UE tendrá que entender que se necesita un mayor esfuerzo para evaluar los programas y adecuarlos a una justificación económica, ambiental y social sólida.

E. Otras barreras potenciales

De acuerdo con Meier-Ploeger (1996) existe cierto grado de desconfianza entre los consumidores cuando se enfrentan a los productos orgánicos. En 1996, se mencionaba la falta de seriedad como la cuarta razón para no comprar un producto orgánico (después de su elevado precio, la falta de disponibilidad y la poca costumbre). Este argumento podría tener mayor incidencia tratándose de productores de terceros países en relación con productores nacionales, y le otorga a los esquemas de certificación nacionales cierta ventaja en comparación con las importaciones que no portan alguna de las etiquetas nacionales de mayor renombre.

213) En CE (2001) se documenta de qué manera el uso de tasas promedio de los bonos puede generar distorsiones, remitiéndose, por ejemplo, a la compensación deficitaria de la conversión de plantaciones sumamente intensivas y la sobrecompensación de plantaciones menos intensivas. Sin embargo, los ejemplos también demuestran que las medidas agroambientales han acarreado, en general, costos de transacción sumamente elevados, los que, en algunos casos, alcanzan un 43%. (OECD, 2000).

214) CE (2001) contiene referencias a estudios que pueden ser la base para el diseño de un programa de apoyo eficiente.

El argumento regional también se ha planteado con alguna frecuencia como respuesta a la globalización, y está respaldado por razones socioeconómicas y ambientales. Hay una línea de producción ambiental que insiste en el argumento local/regional para respaldar modelos de consumo y producción verdaderamente ecológicos. En Alemania, por ejemplo, existe RÖVEL (*Producción y Comercialización de Alimentos Ecológicos Regionales*) el que apunta a la producción y el consumo locales como forma de proteger el medio ambiente y fomentar la sustentabilidad regional²¹⁵. Esta línea de pensamiento, si apunta a ventajas comparativas y competitivas, es definitivamente contraproducente para las importaciones de productos orgánicos de terceros países. Si hubiera una campaña masiva en relación con los efectos ambientales positivos de la agricultura orgánica (complementaria con lo que los consumidores consideran como beneficios sociales de los productos orgánicos), habría un impulso mayor a favor del argumento regional, considerando que probablemente el consumidor se muestra más cercano a la región en que vive.

El vino se comercializa sobre la base de las diferencias varietales y sobre la base de la **denominación de origen**. La tendencia, sin embargo, ha apuntado hacia una mayor preferencia del consumidor por el énfasis varietal, y entre las variedades, las de mayor preferencia son Chardonnay y Cabernet. Todavía no está claro si esta tendencia se mantendrá o si los aspectos de origen recobrarán su importancia y pudieran, por lo tanto, convertirse en una barrera para que algunas regiones productoras de vino ingresen a mercados específicos. Este argumento es válido tanto para el vino orgánico como para el convencional.

F. Apoyo a la producción orgánica en Chile desde el lado europeo

Así como se analiza el apoyo a los agricultores europeos, también es necesario observar el apoyo que entrega la UE y sus países miembro a la agricultura orgánica en Chile.

Para empezar, es conveniente recordar tanto la política de la UE para el desarrollo sustentable como también su política para la asistencia para el desarrollo. La UE señaló claramente en su Estrategia para el Desarrollo Sustentable,²¹⁶ aprobada el 15 mayo de 2001,:

“La UE también debe apoyar iniciativas de otras partes del mundo que buscan encaminar a sus sociedades por senderos más sustentables, y debe desempeñar plenamente su función en las organizaciones internacionales con un importante aporte con miras a alcanzar el desarrollo sustentable.”

Posteriormente, la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea y la Declaración del Consejo y la Comisión,²¹⁷ reafirman el objetivo de la política de desarrollo de la UE (que consiste en apoyar el desarrollo sustentable económico, social y ambiental) y enfatizan que el apoyo de la Comunidad debe enfocarse en algunas áreas fundamentales seleccionadas sobre la base del aporte que hacen a la disminución de la pobreza, por las cuales la acción de la Comunidad consiste en otorgar valor agregado. Una de las seis áreas fundamentales que se señalaron es el vínculo entre el comercio y el desarrollo. En relación con esta última área clave, el documento, entre otros puntos, señala que:

215] Ver Hille (2000).
216] www.europe.eu.int/comm/secretariat_general/index_en.htm

217] www.europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm

“Es tarea de la Comunidad garantizar que las políticas de desarrollo y las políticas de comercio y desarrollo sean complementarias y que se beneficien mutuamente... mejorar el acceso no es suficiente. También es necesario tener en cuenta otros factores: oferta y restricciones competitivas; la capacidad de los países en vías de desarrollo para beneficiarse de la apertura de nuevos mercados; mayor cooperación en áreas vinculadas al comercio; transferencias tecnológicas; acceso a la información y a las redes mundiales; estrategias de fomento a la inversión; y desarrollo del sector privado. Para abarcar todos estos aspectos es necesario contar con el nivel adecuado de apoyo.”

En el nivel de los estados miembro, se observan políticas similares, las que no se limitan a los Ministerios de Desarrollo, sino que incluyen también a los ministerios sectoriales. Por ejemplo, en su Declaración sobre la futura política agrícola, el Ministerio de Alimentos, Consumo y Agricultura del gobierno alemán, con fecha 8 de febrero de 2001, señala, después de describir las orientaciones y objetivos generales, que el Ministerio pretende trabajar en conjunto con el Ministerio de Desarrollo con el objeto de mejorar la información sobre comercio justo.

Actualmente, no existen proyectos de cooperación entre la UE y Chile relacionados con la agricultura orgánica²¹⁸.

2.4. Bibliografía

Borregaard, N., Llaveró, A., Gauer, K., Hamel, S. (1997) Los requerimientos ambientales a las exportaciones chilenas a la Unión Europea. Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago

Comber, L.R. (1998) The European Organic Foods Market. Leatherhead Food R.A. United Kingdom

COMESA (2001) WTO Agreements on Sanitary and Phyto-sanitary (SPS) Measures and Technical Barriers to Trade (TBT). Paper presented at the International Workshop “Negotiating Agenda for Market Access: Cases of SPS & TBT”. Organized by the ICTSD, 24-25th April Geneva, Switzerland

Commission on Sustainable Development (2000) Changing Consumption and Production Patterns: Organic Agriculture. Background Paper N°. 4. Commission on Sustainable Development Eighth Session, 24 April-5 May 2000, New York

European Commission (2001) The Common Agricultural Policy–2000 Review. Directorate General for Agriculture. Brussels.

European Commission (2001) Evaluation of Agri-environment Programmes – State of Application of Regulation (EEC) N°.2078/92. Brussels.

Geier, B., Hofmann, U., Willer, H. (2000) Organic Viticulture World-wide. In Proceedings 6th International Congress on Organic Viticulture. 25 and 26th of August 2000. organised by IFOAM and FIBL (Forschungsinstitut für Biologischen Landbau). Basel. www.soel.de/inhalte/publikationen/s_77.pdf

Henson, S., Loader, R., Swinbank, A., Bredahl, M., Lux, N. (2000) Impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries. Centre for Food Economics Research, The University of Reading. Reading

Hille, U. (2000) Vorstellung regionales Vermarktungskonzepte. pp.73-76. in: Spies-Wallbaum H., Zepf, C., Bockelmann, A.C. eds. Ökologischer Landbau und regionale

218) Proyectos oficiales manejados por la Agencia de Cooperación Internacional, AGCI.

Vermarktungsstrategien. Seminar der Arbeitsgruppe Klima, Umwelt, Zukunft der Hans-Böckler Stiftung. Arbeitspapier 26. Hans-Böckler Stiftung

ICTSD (2001) Proceedings of the International Workshop "Negotiating Agenda for Market Access: Cases of SPS and TBT" - . 24-25th of April 2001, Geneva. Switzerland

Koepfer, P. And Gehr,E. (2000) Ökologischer Weinbau in Deutschland. Pp.48-52 in: Willer,H. And Meier,U. Eds. Proceedings 6th International Congress on Organic Viticulture. 25th and 26th August 2000. Convention Center Basel. IFOAM, FIBL. www.soel.de/inhalte/publikationen/s_77.pdf

Koepfer, P and Willer,H. (2001) Organic Viticulture in Germany. Paper prepared for BIOBACCHUS, International Organic Wine Conference, Frascati, Villa Aldobrandini, 5th-6th May 2001, www.organic-europe.net/country_reports/germany/viticulture.asp

Lampkin, N., Foster, C., Padel, S. (1999) The Policy and Regulatory Environment for Organic Farming in Europe : Country Reports. Organic Farming in Europe: Economics and Policy. Vol. 2. University of Hohenheim, Stuttgart

Meier-Ploeger, A., Merkle, W., Mey, I., Wörner,F. (1996) Stärkung des Verbrauchs ökologischer Lebensmittel. Forschungsprojekt Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz. Fulda.

OECD (2001) Comparing the profitability of organic and conventional farming: the impact of support on arable farming in France. OECD document. Paris. www.oecd.org/env/docs/epocgeei995.pdf

OECD (2001) A case study for the Netherlands on the profitability of organic farming relative to conventional farming. OECD document. Paris. www.oecd.org/env/docs/epocgeei994.pdf

Offermann, F. and Nieberg,H. (2000) Economic Performance of Organic Farms in Europe. Organic Farming in Europe: Economics and Policy. Vol. 5. University of Hohenheim, Stuttgart

Oppermann, R. (2001) Ökologischer Landbau am Scheideweg. ASG – Kleine Reihe Nr 62. Göttingen

Plankl, R. (2000) Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland und der EU – ein Überblick. Pp.1-11 in: Osterburg,B. And Nieberg,H. Eds. Agrarumweltprogramme – Konzepte, Entwicklungen, künftige Ausgestaltung. Landabuforschung Völkensrode, FAL Agricultural Research. Proceedings to a Seminar in Braunschweig 27th / 28th of November 2000. Sonderheft 231. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Rousseau, J (1999) Organic wine production in France—a fast increase. Paper held at the Internationaler Erfahrungsaustausch zum ökologischen Weinbau". Organised by the Staatliche Lehr-und Versuchsanstalt für Wein- und Obstbau, Weinsberg. www.landwirtschaft-mlr.baden_wuerttemberg.de/la/lvwo/

Spies-WallbaumH., Zepf, C., Bockelmann, A.C. (2000) eds. Ökologischer Landbau und regionale Vermarktungsstrategien. Seminar der Arbeitsgruppe Klima, Umwelt, Zukunft der Hans-Böckler Stiftung. Arbeitspapier 26. Hans-Böckler Stiftung.

Van der Grijp, N.M, and Den Hond,F. (1999) Green Supply Chain Initiatives in the European Food and Retailing Industry. Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit Amsterdam. www.vu.nl/english/o_o/instituten/IVM/pdf/green_food.pdf

Van der Merwe (2000) Developments in Organic Viticulture in South Africa. Pp.76-77 in: Willer, H. And Meier, U. Eds. Proceedings 6th International Congress on Organic Viticulture.

25th and 26th August 2000. Convention Center Basel. IFOAM, FIBL. www.soel.de/inhalte/publikationen/s_77.pdf

Weiss, C. (2001) Förderung des ökologischen Landbaus: ein ineffizientes Instrument. IFO Schnelldienst, 54. Jahrgang, N^o.6/2001.

Weiss, G. (2000) Nachhaltige Ernährung zwischen Erzeuger- und Verbraucherinteressen. pp.61-72, in: Spies-WallbaumH., Zepf, C., Bockelmann,A.C.eds. Ökologischer Landbau und regionale Vermarktungsstrategien. Seminar der Arbeitsgruppe Klima, Umwelt, Zukunft der Hans-Böckler Stiftung. Arbeitspapier 26. Hans-Böckler Stiftung.

Wendt (2000).

Willer, H. and Yussefi, M. (2001) Ökologische Agrarkultur Weltweit – Statistiken und Perspektiven (Organic Agriculture Worldwide – Statistics and Future Prospects), SÖEL (Stiftung Oekologie & Landbau) http://www.soel.de/inhalte/publikationen/s_74_03.pdf

Willer, H. and Zanolli, (2000).

Worldbank and IMF (2001) Market Access for Developing Countries'Exports. Worldbank document. Washington. www.worldbank.org/economics/marketaccess.pdf

Ziebell, C. (2000) Ökologischer versus konventioneller Landbau? pp.85-92 in: Spies-WallbaumH., Zepf, C., Bockelmann,A.C. eds. Ökologischer Landbau und regionale Vermarktungsstrategien. Seminar der Arbeitsgruppe Klima, Umwelt, Zukunft der Hans-Böckler Stiftung. Arbeitspapier 26. Hans-Böckler Stiftung.

Ziehlberg Alvensleben (1997).

III. EL MANEJO FORESTAL SUSTENTABLE

1. *Introducción*

La certificación del manejo forestal es un tema nuevo, que surge y se desarrolla básicamente en la década de los noventa y es reflejo de la creciente preocupación mundial por los recursos ambientales, específicamente, los recursos forestales, considerados reservas de la biodiversidad del planeta.

En el mercado de productos forestales, la tendencia es la certificación del “Manejo Forestal Sustentable” (MFS) a lo largo y ancho de toda la “cadena de custodia”, tendencia que recién comienza a hacerse presente en los mercados más exigentes de nuestros productos forestales. Por ahora, sólo el 8% del consumo de productos forestales de Europa contaron el año 2000 con un certificado de sustentabilidad, demostrando lo reciente de esta exigencia.

Cabe señalar que el mismo indicador para el año 1998 fue de 0.2%, lo que da cuenta de la velocidad de la tendencia en un mercado que importó el 24% de la producción forestal chilena en el año 2000. Tanto la importancia de los países europeos en las exportaciones forestales chilenas como el fuerte crecimiento de su demanda por bienes forestales certificados, son elementos que han incentivado a las empresas forestales chilenas a optar por la certificación de manejo forestal sustentable.

Un hecho puntual que impulsó la certificación al interior del sector forestal chileno fue el anuncio de la cadena distribuidora Home Depot que en 1999 estableció que en un plazo de dos años sólo se abastecería a partir de aquellas empresas que demostraran un buen desempeño ambiental, por medio de una certificación reconocida internacionalmente.

Pese a ello, los avances en el tema de la certificación forestal han sido lentos. Las empresas que han optado por la certificación lo han debido hacer por esquemas internacionales, como el FSC o el ISO 14.001, y sólo se ha dado en el último par de años, actualmente un total de ocho empresas forestales cuentan con certificación ISO 14.001, equivalentes al 58% de las plantaciones forestales chilenas, y de cinco empresas con certificación FSC, equivalentes al 7% de los bosques productivos (Ver Tabla III.1).

La opción por esquemas internacionales, si bien reporta beneficios ya que facilita el acceso a mercados de países con requerimientos ambientales cada vez más exigentes, también impone una serie de restricciones en cuanto a la infraestructura que debe haber en el país, los costos que deben enfrentar las empresas que deciden certificarse, o bien que al tratarse de sistemas “impuestos” no necesariamente reflejan la realidad forestal chilena. En efecto, éstas son las principales críticas que las empresas y actividades forestales chilenas ven en el esquema FSC. Además, en el caso de la Norma de Gestión Ambiental ISO 14.001, si bien promueve un manejo forestal sustentable al interior de las empresas, no otorga un sello distintivo al producto.

Empresa	Hectáreas
ISO 14.001	
Forestal Arauco (Bosques de Arauco)	585.000
Forestal Mininco (CMPC)	360.000
Forestal Millalemu	80.000
Bosques de Chile	18.000
Forestal MonteAguila	40.000
Forestal Quilpolemu (en proceso)	12.000
Bosques SA (en proceso)	12.000
Forestal Bio Bio (en proceso)	16.000
FSC	
Forestal Millalemu	80.000
Forestal MonteAguila	40.000
Forestal Berango	2.000
Forestal Bío Bio	50.000
Forestal El Alamo	2.000

Fuente: CORMA

Tabla III.1:
Empresas forestales chilenas certificadas

Dado que Chile carece de un esquema nacional de certificación de MFS, la llegada del sistema FSC y la creciente necesidad de contar con un sistema de certificación que recoja la realidad del sector forestal chileno, permitió la creación de dos iniciativas para desarrollar un esquema de certificación nacional: el Estándar Nacional de Certificación Forestal (CERTFOR) promovido por una alianza público-privada y la Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente (ICEFI), correspondiente a la adaptación nacional del esquema internacional FSC.

Considerando la situación en los mercados internacionales en torno al MFS, la percepción de los actores relevantes respecto de la credibilidad y confianza exigidas a los esquemas de certificación existentes más de alguien podría preguntarse: ¿Qué receptividad puede tener un sistema nacional como el CERTFOR en el mercado europeo?, ¿Qué ventajas representa la adaptación de un esquema internacional como es ICEFI-FSC?, ¿Cumplen estos sistemas con los “criterios mínimos” exigidos por el mercado europeo? ¿Son esos “criterios mínimos” suficientes para preservar la sustentabilidad del sector forestal chileno?, ¿Cuán fácil es para los productores chilenos adaptarse a los estándares de índole internacional? ¿Qué obstáculos enfrentan?, ¿Qué problemas impone la inexistencia a nivel internacional de reglas claras frente a los requerimientos de la certificación a los productores (u otros grupos) en Chile?

Este capítulo intenta dar respuesta a esas interrogantes. Para ello, en una primera sección se analizan brevemente las tendencias en el comercio internacional y consumo de productos forestales, haciendo especial énfasis en Chile y la Unión Europea.

En una segunda sección se analizan las tendencias del MFS en la UE. Considerando que en la UE aún no existe una política comunitaria al respecto, el foco del análisis se centra en el mercado europeo, estudiándose los principales elementos que están en el debate, por ejemplo, ¿cuáles son los factores que han promovido el mercado de la certificación forestal al interior de la UE?, ¿cuáles son los esquemas de certificación de mayor

aceptación?, ¿qué instancias existen para la aceptación de esquemas de certificación nacional de terceros países?, ¿cuáles son los criterios mínimos exigidos a un sistema de certificación “creíble y confiable”?, ¿en qué situación se encuentra el reconocimiento mutuo de estándares?, ¿qué consecuencias puede tener todo ello sobre las exportaciones forestales chilenas certificadas?

La tercera sección se centra en el análisis de los temas claves en torno a la certificación de MFS en Chile, específicamente, en el análisis de los sistemas CERTFOR y FSC en relación a materias como: ¿cuál es el nivel de los requerimientos mínimos exigidos en la UE en cada sistema?, ¿cuáles son los costos involucrados en cada uno?, ¿qué relevancia tienen para la sustentabilidad del sector forestal chileno?, ¿qué implicancias hay en términos de acceso a mercado?, ¿de qué actores de mercado proviene el poder respectivo? ¿existe apoyo para el acceso a información de mercado?, ¿cuál ha sido el apoyo tanto del gobierno chileno como a nivel de la UE para promover la certificación forestal?, ¿está el país preparado para implementar adecuadamente un sistema de certificación?

En la última sección se proporcionan las conclusiones y recomendaciones que surgen de este capítulo.

Al final del capítulo se proporcionan tres anexos. El primero presenta algunas iniciativas individuales de certificación de grandes empresas forestales europeas; el segundo anexo proporciona una descripción detallada de los esquemas nacionales CERTFOR CHILE y FSC; y en el Anexo 3 se reproducen los requerimientos y procedimientos para el reconocimiento mutuo establecidos por el sistema PEFC y el Proceso de Aprobación de normas regionales y nacionales del FSC.

La metodología utilizada para la realización de este capítulo incluye un análisis bibliográfico y recolección de información primaria en base a la realización de diversas entrevistas a los principales consumidores e instituciones involucradas en el manejo forestal en la Unión Europea; entrevistas a las principales empresas forestales chilenas; y entrevistas a los actores involucrados en cada uno de los programas de certificación de MFS en desarrollo en Chile.

2. Tendencias en el comercio y consumo de productos forestales

En esta sección se analiza brevemente las tendencias internacionales del sector forestal, en términos de producción, comercio y consumo, haciendo especial énfasis en el sector forestal en la UE y Chile, que son el foco de análisis de este estudio.

2.1 El comercio y consumo forestal en el mundo y en la UE

El comercio mundial de productos forestales es el más importante dentro del rubro agropecuario y el segundo después del comercio del petróleo. De acuerdo a Naciones Unidas (2001), el comercio total de productos forestales se elevó en 748 millones de m³ en el año 1998, con una tendencia creciente en el tiempo. De acuerdo a la COFI (Council of Forest Industries, 2001), la producción forestal del año 1999 a nivel mundial alcanzó los 3.600 millones de m³ incluyendo “maderas blandas” y “maderas

duras". De esa producción, algo más del 47% (1.700 millones m³) corresponde a producción de madera para combustible y un 53% (1.900 millones) a producción de madera industrial. De acuerdo a estadísticas de este organismo, entre los principales países o bloques productores de madera blanda (1.100 millones en 1999), están Estados Unidos (27%), Europa (18%) y Canadá (14%). (Ver Gráfico 2.1)

Los volúmenes de exportación han sido variables desde 1990. De acuerdo a la FAO las exportaciones de madera aserrada han crecido en un 27% entre 1990 y 1998 alcanzando los 113 millones de m³, y las astillas y partículas de madera, el papel y el cartón crecieron en 38%. Las exportaciones de tableros de madera crecieron en un 60% (49 millones m³) en ese mismo período. Por otro lado, las exportaciones de pasta de madera no han aumentado en volumen (15 millones de toneladas), mientras que las maderas en rollo industrial crecieron en 4% alcanzando los 86 millones m³ en 1998.

De acuerdo a estimaciones de la COFI (2001), las exportaciones forestales en el mundo el año 1999 alcanzaron los US\$ 133.700 millones, cifra inferior a los US\$ 145.000 del año 1995 estimados por la FAO (2001). Los principales exportadores son: Europa (24,8%), Canadá (21,2%), países escandinavos (17,0%), Estados Unidos (11,1%) y Asia (11,0%). (Ver Gráfico 2.1)

Asimismo, gran parte del comercio de productos forestales se realiza de manera intrarregional, donde a los países desarrollados participan con el 85% del total comercializado. Cinco países absorben más de la mitad de las exportaciones e importaciones mundiales del sector, siendo América del Norte y Europa dominantes en importaciones y exportaciones, mientras que los países asiáticos se muestran como importantes importadores. De acuerdo a Watkins (1999), entre los principales países importadores de productos forestales se tiene a Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Italia, Francia, Noruega, China y Corea del Sur, entre otros.

En la Tabla III.2 se presenta el consumo per cápita de productos forestales en diversos países del mundo. Se aprecia que los países que lideran este consumo son Estados Unidos y Canadá, seguidos por Japón y el conjunto de países europeos, destacándose Alemania.

Región	Madera aserrada (miles m ³ /por mil hab)	Tableros de madera (miles m ³ /por mil hab)	Papel y cartón (miles tons/por mil hab)
Canadá	564	148	220
Estados Unidos	442	162	329
Europa (incluyendo Alemania)	123	65	203
Alemania	203	142	192
Japón	239	192	251

Fuente: COFI, 2001.

Gráfico III.1
Exportaciones mundiales de productos forestales 1999

Fuente: COFI, 2001.

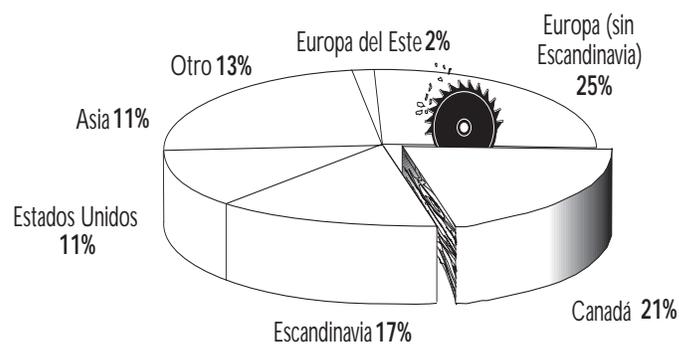


Tabla III.2
Consumo per cápita de productos forestales, 1997

Como se verá en la sección siguiente, si bien los países desarrollados antes nombrados comparten los primeros lugares en importaciones y consumo de productos forestales, en relación a su preocupación por un manejo sustentable de los bosques, ésta varía enormemente entre países. Así, por ejemplo, mientras en el Reino Unido el mercado de productos con manejo forestal sustentable crece rápidamente, en países como Corea del Sur y Japón éste prácticamente no existiría (Watkins, 1999).

A nivel de los países de la Unión Europea, de acuerdo a cifras de la FAOSTAT (FAO Statistical Database), las exportaciones forestales alcanzaron los US\$ 56.291 millones en el año 2000²¹⁹, siendo los principales países exportadores Finlandia (19,4%), Suecia (17,7%), Alemania (17,7%) y Francia (10,5%). (Ver Tabla III.3). Los principales productos exportados corresponden a madera aserrada, rollizos, paneles de fibra y madera terciada.

En cuanto a las importaciones, la Unión Europea está en camino a ser una región importadora forestal neta. De acuerdo a esta misma fuente, por primera vez el año 2000 las importaciones fueron superiores (US\$ 57.872 millones) a las exportaciones (US\$ 56.291 millones). Los principales países importadores son Alemania (18,6%), el Reino Unido (15,6%), Francia (13,6%) e Italia (13,6%).

Tabla III.3
Comercio de
productos
forestales en la
Unión Europea,
2000.

Fuente: FAOSTAT.

País	Exportaciones		Importaciones	
	Valor (millones de US\$)	Participación (%)	Valor (millones de US\$)	Participación (%)
Austria	4.280	7,6	2.644	4,6
Bélgica	3.574	6,3	4.315	7,5
Dinamarca	422	0,7	1.726	3,0
Finlandia	10.948	19,4	902	1,6
Francia	5.908	10,5	7.894	13,6
Alemania	9.950	17,7	10.777	18,6
Grecia	71	0,1	620	1,1
Irlanda	283	0,5	713	1,2
Italia	2.742	4,9	7.859	13,6
Luxemburgo	182	0,3	142	0,2
Holanda	2.653	4,7	4.335	7,5
Portugal	1.285	2,3	871	1,5
España	1.843	3,3	4.284	7,4
Suecia	9.957	17,7	1.776	3,1
Reino Unido	2.195	3,9	9.010	15,6
Total Unión Europea	56.291	100,0	57.872	100,0

219) No incluye exportaciones de la industria del papel y celulosa.

2.2 Tendencias en el sector forestal chileno

Chile, por su parte, posee un total de 16 millones de hectáreas de bosques, donde un 13,5% corresponden a cultivos forestales destinados a la producción maderera y el resto son bosques nativos en distintos niveles de desarrollo, los que en su gran mayoría se encuentran en terrenos privados o públicos, en parte bajo protección, y generalmente no usados productivamente.

De acuerdo a información del Instituto Forestal (INFOR) las plantaciones forestales entre 1987 y 1997 se expandieron en un 46%, alcanzando un total de 1.881 millones de hectáreas. De los 34 millones de m³ de madera utilizados en Chile en 1999, un 69% se destina a usos industriales y un 31% a leña. De este total, un 72% provenía de plantaciones y un 28% de bosque nativo, ahora si sólo se considera el uso industrial, este porcentaje es de 87% y 13%, respectivamente. En el caso de la leña, el 63% provenía de bosque nativo y el 37% restante de plantaciones. Los principales usos industriales de la madera son madera aserrada (41,5%), pulpa química (28,4%) y astillas (15,4%) (Katz 2000).

Chile exporta el 90% de su producción forestal, siendo el segundo sector en importancia en aporte a las exportaciones (13%), después del cobre. Al año 2000, las exportaciones forestales alcanzaron un total de US\$ 2.333 millones, lo que implica un crecimiento de 187% respecto del año 1990. Si bien, dichas exportaciones representan sólo el 1% del total exportado a nivel mundial de estos productos, para algunos bienes específicos como la celulosa, la madera en trozos y los tableros de fibra, su participación llega al 5%. De hecho, la celulosa corresponde al principal producto de exportación forestal chileno con el 46,9% de valor de los envíos del año 2000. Siguen en importancia otros productos secundarios como molduras, listones, puertas y ventanas (22%), papeles y cartones (11%), madera aserrada (8%), astillas (5,7%), tableros y chapas (5,2%) y madera en trozas (1,5%).

En cuanto a los mercados de destino de las exportaciones, como muestra la Tabla III.4, Asia constituye el principal destino con el 34% de las exportaciones del año 2000, destacándose, no obstante, que dicha importancia representa una baja importante en relación a 1995, cuando representaba el 45% de las exportaciones. Siguen en importancia Europa y América del Norte, con un 24% respectivamente, y los países de América del Sur, con un 17%. Así, las exportaciones forestales chilenas a países europeos alcanzaron los US\$ 565 millones en 2000, mostrando un gran dinamismo en la última década con un crecimiento de 105%, entre 1990 y 2000, siendo los principales países importadores Bélgica, Italia y España, con el 23%, 16% y 4% de ese total, respectivamente.

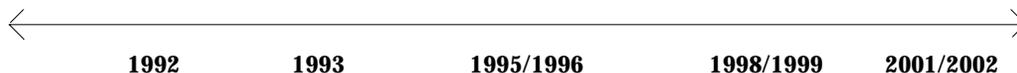
Tabla III.4:
Exportaciones forestales chilenas por país de destino.

Fuente: CORMA.

País	Exportaciones		Importaciones	
	1998 (millones US\$)	1999 (millones US\$)	2000 (millones US\$)	Participación 2002 (%)
Estados Unidos	358,0	489,8	466,6	19,7
Japón	253,3	273,3	302,2	12,8
Corea del Sur	48,0	109,3	178,1	7,5
Argentina	85,7	102,8	152,8	6,5
China	130,9	98,9	144,9	6,1
Bélgica	122,4	92,7	130,0	5,5
Taiwán	65,4	90,4	90,3	3,8
Italia	96,3	83,1	88,8	3,8
Perú	46,8	64,1	78,5	3,3
Brasil	39,4	46,1	71,7	3,0
Otros	414,3	515,1	661,3	28,0
Total	1.660,5	1970,7	2365,2	100,0

3. Tendencias en el manejo forestal sustentable en la UE

- | | | | | |
|---|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Boicot de ONG al uso de maderas provenientes de bosques "old-growth" y de maderas tropicales - Cumbre de Río | <ul style="list-style-type: none"> - Creación del esquema FSC | <ul style="list-style-type: none"> - Posturas oficiales de la industria papelera y de diarios, Alemania. - Comienza certificación FSC y sistemas nacionales en países Europeos - Sept.96: aparecen Estándares ISO 14.001 | <ul style="list-style-type: none"> - Creación de sistema PEFC | <ul style="list-style-type: none"> - Forest Industry Round Sistemas de cooperación entre esquemas para promover reconocimiento mutuo. |
|---|--|---|--|---|



Los antecedentes sobre la certificación forestal se remontan a fines de la década de los ochenta, cuando algunas ONG del Norte boicotearon el uso de maderas provenientes de "old growth" y bosques tropicales. En la Cumbre de Río de 1992 se acordó avanzar en el manejo sustentables de los bosques, apareciendo en 1993 el sistema Forest Stewardship Council, y el sistema de Certificación de Gestión Ambiental ISO 14.001 en 1995. Paralelamente, importantes actores vinculados con la industria forestal comienzan a incorporar el manejo forestal sustentable en sus políticas ambientales y se promueve el desarrollo de esquemas de certificación nacionales a nivel europeo. En 1999, tras el sistema FSC, aparece el sistema Pan-Europeo, con el objeto de homologar las iniciativas de certificación europeas en curso.

Como se observa en la Tabla III.5, ya en 1999 de los ocho países europeos ahí citados, seis de ellos muestran algún tipo de preferencia por productos forestales certificados.

País	Demanda por productos forestales certificados
Austria, Francia	No
Noruega	Demanda local sólo para comercio de muebles y muebles hechos de maderas tropicales
Bélgica	No de los consumidores pero sí para el comercio
Holanda	Sí
Dinamarca	Baja demanda local pero importante para muebles de madera y papel reciclado
Alemania	A nivel de consumidores primarios aún no; en el comercio sí, por presión de ONG;
Reino Unido	A nivel de la administración pública y de minoristas debido a grupo WWF 95 +.

Tabla III.5
Demanda por productos certificados en Europa, 1999.

Fuente: Report PEFC-Seminar 1999.

Tomando en cuenta el fuerte crecimiento del mercado de los productos certificados —de 0,2% de consumo en 1998, al 8% de consumo en 2000— se puede suponer que el año 2002 ya todos los países tienen algún grado de preferencia por productos certificados.

De acuerdo a Simula (2001), grupos de compradores como the Buyer's Groups of the Global Forest Trade Network, representan un factor de mercado importante en una docena de países, quienes han realizado acuerdos de comprar sólo productos certificados. Sin embargo, ello no ha podido ser cumplido debido a la falta de oferta disponible. Ello lleva a pensar que, por un lado, existe una oportunidad para las economías en desarrollo para posicionar sus productos en estos mercados, y por el otro surge la pregunta de si estos grupos están dispuestos a aceptar productos certificados bajo esquemas nacionales de dichas economías.

Desde el punto de vista de la oferta, el total de áreas certificadas a nivel mundial al año 2001 ascendía a 82 millones de has. Han experimentado un fuerte crecimiento en el último par de años, cubriendo el 10% de la superficie mundial de bosques productivos (2% de la superficie forestal mundial respectivamente). La UE representa el 60% de las has certificadas, siendo los esquemas PEFC y FSC los de mayor participación (45% y 29% de las has certificadas a nivel mundial). Dichos esquemas internacionales promueven el desarrollo de esquemas nacionales que cumplan con ciertos requerimientos mínimos. De ello se puede pensar que existe alguna oportunidad para que los países elaboren, tal como Chile sus propios esquemas de certificación para promover sus exportaciones.

Por otro lado, desde un punto de vista institucional de la UE, si bien la certificación de MFS es un tema que cobra cada vez mayor relevancia, aún no existen directrices claras en torno a ello, por lo que el análisis de los requerimientos en torno a la certificación de MFS en la UE finalmente debe centrarse en el mercado: ¿Qué es lo que el mercado de la UE percibe como un sistema de MFS? ¿Cuáles son los criterios que debe tener un sistema de certificación para ser reconocido como tal? ¿Qué instancias hay para el reconocimiento de sistemas nacionales de países en desarrollo o existe un sesgo hacia sistemas

internacionales? ¿Qué pasa con el reconocimiento mutuo de esquemas y qué nivel de cooperación existe entre los principales esquemas de certificación? ¿Qué lecciones se pueden sacar para las exportaciones chilenas? Previo al análisis de estas preguntas, se proporciona en la sección siguiente referencias respecto a la situación actual de la política de la Unión Europea en torno a la certificación forestal.

3.1 La política de la UE y la certificación forestal

Simula (2001) provee amplia información sobre cómo está siendo tratado este tema a nivel de la UE. Ya en el Fifth Environment Action Programme de la UE del año 1999 (EAP) se prevé la importancia de las políticas relacionadas con productos de consumo y mecanismos de mercado que ayuden al medio ambiente. En la sexta EAP del año 2001, se reconocen cinco áreas prioritarias de acción estratégica, entre ellas, una relación más estrecha con el mercado incluyendo el tema ambiental, tanto en el uso del suelo como en las decisiones administrativas, lo cual tiene relación directa con la certificación. El “Biodiversity Action Plan for the Conservation of Natural Ressources” de la UE (Comunicado de la Comisión del 27 marzo de 2001) reconoce los eco-sellos y las eco-auditorías como herramientas que sirven para revertir la tendencia a la pérdida de diversidad en el territorio.

Otros instrumentos de política de la UE que pueden o podrían estar relacionados con la certificación son:

- La estrategia forestal de la UE (Council Resolution, 1999/C 56/01) identifica diversos elementos como sustanciales para una Política Forestal común. Entre ellos, identifica la certificación de manejo forestal como un instrumento de mercado para incrementar la conciencia ambiental de los consumidores, a la norma y promover el uso de maderas y productos forestales que demuestren ser originarios de bosques manejados sustentablemente. No incluye una definición de qué corresponde ser manejado sustentablemente.
- El Sistema General de Preferencias (SGP) de la UE incluye una cláusula para reducir las tarifas a productos de países en desarrollo que demuestren “efectivo cumplimiento de la legislación doméstica, incorporando sólidamente los estándares y directrices relativos al MFS reconocidos internacionalmente y que provean información sobre cualquier sistema de certificación de manejo forestal cuando sean utilizados en el país”. Sin embargo, tampoco se provee información respecto de qué tipo de MFS es aceptado, ni tampoco sobre qué instrumentos pueden verificarlo, por lo que esta cláusula no es aplicable.
- Otras regulaciones se refieren a los eco-sellos de la UE respecto de los productos de papel, específicamente en relación al manejo de la fibra contenida; sobre el Manejo Ambiental y Sistemas de Auditoría de la Comunidad (EMAS), para hacerlos aplicables a las organizaciones forestales; sobre las políticas públicas de abastecimiento, como un área con gran potencial para el logro del “enverdecimiento” del mercado, reconociendo la posibilidad de referirse a los eco-sellos en especificaciones técnicas en los contratos, identificando los sellos que certifican MFS en las maderas como un grupo importante de los eco-sellos.

Si bien, ninguna de estas políticas es obligatoria en cuanto a exigencias de sistemas de certificación de MFS, apuntan a la necesidad que existe en la UE por elaborar e incorporar una definición de MFS dentro de sus políticas comunitarias, por lo que no sería de extrañar

que ello ocurra en el mediano plazo. Además, ya a nivel de algunos gobiernos individuales se han establecido algunas obligaciones de abastecimiento (government procurement) partir de productos certificados, lo que demuestra lo fuerte de esta tendencia. Por ejemplo, de acuerdo a Simula (2001), la política del Reino Unido consiste en requerir, en la medida de lo posible, que los cuerpos de gobierno sólo se abastezcan a partir de maderas producidas sustentablemente, estableciendo algunos requisitos para demostrar que se trata de maderas producidas bajo principios internacionales de MFS. Acciones similares se preparan a nivel de otros gobiernos europeos como Dinamarca.

Por otro lado, también existe conciencia en torno a que los sistemas de certificación voluntarios tienen menores probabilidades de ser cuestionados que los sistemas obligatorios, en especial cuando son usados como una forma de promover el comercio de productos de bosques con MFS, lo cual sería un elemento que desincentiva su trato a nivel de política de la UE. Con todo, la inexistencia de una normativa a nivel institucional de la UE respecto a la certificación de MFS hace pensar que, desde ese punto de vista, por el momento no existirían barreras a las exportaciones forestales de productos de MFS provenientes de terceros países.

Sin embargo, de hacerse un requerimiento obligatorio o regulado, implicaría que necesariamente las exportaciones forestales de terceros países que quisieran ingresar a la UE deberán cumplir con los requisitos ahí establecidos si quieren mantenerse o ganar en el mercado europeo. Como se verá en la siguiente sección, a nivel del mercado europeo la certificación forestal se ha convertido en una herramienta imprescindible, y desde esa perspectiva, sí existirían barreras no arancelarias a las exportaciones, estando ya el debate centrado en la definición de los requerimientos mínimos exigidos a un sistema de MFS creíble y aceptable. De ello se puede especular que de llegar a definirse algún tipo de política, ésta consideraría los aspectos validados por el mercado respecto de un sistema de certificación creíble.

3.2 Análisis del mercado de la UE en relación al MFS

Bull *et al* (2001) en su documento “Wood procurement policy: An analysis of critical issues and stakeholders” establece que existe una estrecha relación entre la certificación y las políticas ambientales de las empresas forestales, y estudia los factores que están detrás de la adopción de dichas políticas ambientales. El autor cita que en sus inicios, la presión ejercida por las ONG era uno de los factores más importantes vinculados a la adopción de políticas ambientales por parte de las empresas, tanto en Europa como en Norteamérica. El incentivo de las empresas para adoptar ese tipo de comportamiento era evitar una potencial publicidad negativa (como un posible boicot y manifestaciones en las tiendas) y a su vez recibir publicidad positiva como una organización comprometida con la sustentabilidad ambiental. Aquí también cabe nombrar el papel ejercido por grupos de consumidores vinculados a sistemas de certificación, por ejemplo, el WWF 95 + Group vinculado al esquema FSC (www.wwf-uk.org/95group.htm) cuyo objetivo de largo plazo es lograr el abastecimiento de importantes volúmenes de maderas certificadas. La forma más aceptada de certificación del WWF 95 + Group es la auditoria de una tercera parte, con estándares globalmente reconocidos y que incluya seguimiento y etiquetado, siendo en ese sentido el sistema FSC aceptable al interior del grupo.

Adicionalmente al WWF 95 + Group, otro grupo de consumidores importante corresponde a Euro Coop (European Community of Consumer Co-operatives). Si bien declara no tener una política común estricta respecto de los productos de madera, sí existe una posición respecto de los esquemas de ecoetiquetado, y es que estos sean creíbles. Establece que el sistema FSC es un ejemplo de un esquema que ofrece principios de sustentabilidad creíbles; pero que un único organismo certificador puede llevar a los problemas de poder y competencia asociados a las situaciones de monopolio; y que la creación de otro organismo certificador no resuelve automáticamente dichos problemas.

En este sentido, se destaca que la presión por adoptar un sistema de certificación viene más bien determinada por los clientes finales que por los productores. En efecto Klement (2001) enfatiza que, en general, los proyectos de mejoramiento de la cadena de producción fueran iniciados por las empresas que trabajan en el mercado de consumo final, como por ejemplo, las casas editoriales o las cadenas de supermercados de construcción.

Otro factor que ha influenciado la adopción de políticas ambientales a nivel de empresas forestales, de acuerdo a Bull et al (2001), han sido las estrategias de los grupos de inversión. Por ejemplo, está el caso de aquellos grupos de inversión que excluyen de su portfolio todo tipo de inversiones en el sector forestal debido a las controversias ambientales que rodean a esta industria. O bien, el caso de los inversionistas sociales que al momento de invertir buscan información sobre los aspectos sociales de las empresas en que desean invertir o se suscriben en bancos de datos de empresas que proveen este tipo de información (ver www.socialfunds.com , www.socialinvest.org). Lo anterior induce a las empresas forestales a mejorar su desempeño para no quedarse fuera de los portfolios de estos inversionistas. El caso de WWF 95 + Group, entre sus socios no sólo incluye empresas compradoras de insumos forestales, si no también empresas que invierten en industrias forestales, por ejemplo, el caso de la empresa inglesa Friends Ivory & Shine. Esta empresa administra unas 35.000 millones de libras, siendo la primera empresa de inversiones en asociarse a WWF 95 + Group a comienzos de 2001, comprometiéndose a invertir sólo en empresas que demuestren un MFS certificado de acuerdo a las exigencias de este grupo de consumo, o bien incentivar a hacerlo en aquellas empresas donde ya ha invertido.

Bull et al (2001) determina como tercer factor de influencia para la adopción de políticas ambientales el caso de inversionistas sociales, que utilizan sus influencias como accionistas para incentivar reformas al interior de las empresas en que participan. Por ejemplo, cita el caso de la resolución de accionistas auspiciada por el Education Fund of America y Trillium Asset Management en contra de Home Depot, en abril de 1999, por sus ventas de productos hechos a partir de madera de bosques antiguos. La política ambiental de Home Depot no se hizo esperar y fue anunciada en agosto de 1999. También se puede citar aquí nuevamente el caso de WWF 95 + y Friends Ivory & Shine.

Por otro lado, en cuanto a la herramienta más utilizada en las políticas ambientales de las empresas ligadas al sector forestal, Bull et al. (2001) establece que es la certificación. En efecto, el autor realiza una encuesta sobre la política ambiental de casi 60 organizaciones de Norteamérica y Europa ligadas al sector —empresas minoristas de productos de madera y no madera, industria forestal, dueños de los bosques y asociaciones de

consumidores—, donde se aprecia que la certificación es la herramienta más utilizada en dichas políticas ambientales. Ello ha sido corroborado a través de diversas entrevistas realizadas a importantes empresas forestales y asociaciones industriales ligadas al sector en la Unión Europea en el marco de la presente investigación. Varias empresas establecen que si bien en sus inicios la certificación de MFS era para promover una mejor imagen de la empresa, evitar un boicot por parte de grupos ambientales, o bien atacar un nicho de mercado, actualmente se ha convertido en un estándar para la industria y por lo tanto, en un requisito esencial. Por ejemplo, se puede citar el caso de la CEPI (Confederation of European Paper Industry), que declara que así como la norma ISO 14.001 se ha convertido en un estándar para la industria forestal, lo mismo pasará con el MFS, y en ese sentido más que un tema de nicho de mercado será un tema de acceso a mercados. Asimismo, Neckermann Versand AG, Euro Papier establece que “certification has become standard for large companies, not a way to boost your image any more”.

Luego, el debate en torno a la certificación de MFS en la UE ya no es si la certificación es o no es la tendencia, si no en cuáles son los requerimientos mínimos que un sistema de MFS creíble y aceptable debe tener.

Crterios mínimos exigidos a un sistema de certificación de MFS en la UE

En la Tabla III.6 se presenta un breve resumen de los requerimientos más comunes establecidos en las políticas ambientales de las empresas encuestadas por Bull et al. (2001), el cual ha sido complementado con la información de entrevistas realizadas en el marco de esta investigación a las principales empresas y asociaciones forestales de la UE.

Del análisis de la información de Bull et al (2001), informes de sustentabilidad de numerosas empresas y las entrevistas realizadas, se puede decir que a nivel europeo existe una marcada preferencia por esquemas de certificación internacionales como son FSC y PEFC, destacando que, si bien FSC sigue siendo el más aceptado a nivel de las ONG y de algunos compradores, PEFC ha permeado varias instituciones, especialmente ligadas al sector industrial y gubernamental²²⁰.

Se debe señalar que ambos programas, PEFC y FSC, promueven el desarrollo de esquemas nacionales, pero mientras que en el caso de FSC dichos esquemas se deben enmarcar dentro de los Principios y Criterios de FSC Internacional, en el caso de PEFC se promueve el desarrollo de iniciativas nacionales que sean “creíbles y aceptables”, esto es que cumplan con ciertos requisitos establecidos por el sistema.

220) Por ejemplo, la FAEP (Federation of European Magazine Publishers) en su manual ambiental para editoriales (Handbook on Magazines and the Environment) alienta a exigir a los proveedores de papel “prácticas forestales sustentables, certificadas preferentemente por un esquema internacional y por una tercera parte independiente”. Asimismo, Otto Versand, empresa líder en ventas por catálogo, reconoce que sus compras son mayormente certificadas por FSC, y la empresa Axel Springer Verlag, principal casa editora de diarios y revistas de Alemania, compra bajo esquemas PEFC y FSC y algunos sistemas nacionales reconocidos por PEFC.

**Tabla III.6:
Requerimientos
más comunes
de las políticas
Ambientales del
Sector Forestal
Europa**

Fuente: Elaborado a partir de Bull et al (2001) y complementado con información de entrevistas realizadas en el marco de esta investigación a las principales empresas y asociaciones forestales de la UE.

Institución	Requerimiento más Común
Empresas Minoristas	<ul style="list-style-type: none"> - FSC - Manejo forestal sustentable, o ecológico o similar - No a maderas de bosques tropicales, bosques antiguos, bosques húmedos, o sólo en caso que tengan certificación FSC - Certificados por una tercera parte independiente
Industria de Productos Forestales	<p>Es más difícil establecer un patrón común. No obstante, sistemas internacionales como PEFC es el más demandado, seguido por FSC, aunque esquemas nacionales Europeos también son aceptados.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Requisitos a los sistemas de certificación de MFS: <ul style="list-style-type: none"> • consensuado, • participativo, • certificado por tercera parte independiente • que cumpla con criterios internacionales. -Apoyo al reconocimiento mutuo de estándares
Empresas Forestales	<ul style="list-style-type: none"> - MFS - Apoyo a sistemas internacionales (Forest Owners) como FSC y PEFC, aunque se aceptan esquemas nacionales - Apoyo a reconocimiento mutuo de estándares

Luego, uno de los puntos del debate en Europa —entre las grandes empresas, las ONG, y las asociaciones ligadas al sector— se centra en los requerimientos mínimos que todo esquema de certificación “creíble” debe incorporar²²¹. También, a nivel de gobiernos se ha iniciado esta discusión. En efecto, Simula (2001) establece que la situación actual de los gobiernos impone una presión adicional sobre la discusión de los criterios mínimos. Como se citara en la sección del análisis institucional de la UE, algunos gobiernos locales, como en el Reino Unido, ya han comenzado a incorporar en sus políticas de abastecimiento de madera requisitos en torno al MFS.

A nivel de empresas y organizaciones vinculadas a la industria forestal, también se exigen requisitos mínimos. Por ejemplo, la “Presse-Druckerzeugnisse und Ökologie” que reproduce la opinión de papeleras alemanas y otros productores europeos de papel de imprenta, casas editoriales alemanas y otros industriales forestales alemanes, exige la adopción de un sistema de certificación forestal que cumpla con ciertos requisitos básicos, principalmente, el cumplimiento de MFS; la inclusión de todos los stakeholders; voluntarios; certificado por una tercera parte independiente; transparente; costo-eficiente. Asimismo, la compañía papelería alemana Haindl²²², aunque muestra una preferencia por el sistema PEFC, está abierta a comprar maderas certificadas bajo otros esquemas en la medida que cumplan con algunos criterios esenciales: consensuado, participativo; enfocado en el manejo forestal y reconocido internacionalmente.

221) A nivel de minoristas y consumidores el énfasis hasta ahora ha estado más bien en conceptos asociados sobre maderas provenientes sobre ciertos tipos de bosques, esto es si provienen de madera tropical, o de “bosques antiguos” o de “bosques naturales intactos”.

222) Recientemente adquirida por la papelería de Finlandia UPM-Kymmene

Otro ejemplo, Otto Versand, además de aceptar el FSC se muestra dispuesta a comprar bajo certificación de otros esquemas en la medida que éstos también contengan “buenos criterios”: alto nivel de consenso, enfocado a evitar la deforestación y a promover la protección de los trabajadores, que considere ciertos criterios o principios internacionales en su formulación y que el resto de los criterios sean definidos por los stakeholders en el país respectivo. La empresa Axel Springer Verlag, también se muestra dispuesta a comprar maderas certificadas bajo otros esquemas en la medida que éstos sean reconocidos por FSC o PEFC y que sean sistemas consensuados y participativos.

Un primer elemento central que se identifica a partir de la discusión sobre la credibilidad de los sistemas, es que todo esquema de certificación debe ser generado de manera consensuada y participativa, esto es, que considere una participación balanceada de todos los actores relevantes del sector forestal, de manera de construir confianzas y transparencia entre las partes involucradas. Simula (2001) establece que a partir de la experiencia se ha detectado la importancia de involucrar a todos los actores relevantes en el proceso y de tratar de lograr consenso antes de tomar las decisiones.

Otros aspectos vinculados a la credibilidad de un sistema de MFS se refieren a los contenidos técnicos de los estándares, la puesta en marcha de los estándares, la cadena de custodia y el etiquetaje, así como la necesidad de contar con un cuerpo certificador y acreditador independiente que se enmarque, en la medida de lo posible, dentro de las orientaciones internacionales disponibles para los cuerpos de evaluación. Esto constituye otro elemento importante que debe ser considerado.

Por otro lado, se han detectado algunos casos de grandes empresas que han desarrollado sus propias iniciativas de certificación, por ejemplo, el caso de IKEA y su modelo escalonado para monitorear su abastecimiento de madera, o bien el caso de UPM-Kymmene para el seguimiento de las importaciones forestales rusas. Ambos casos se presentan en el Anexo 2 de este documento. Una lección importante que se desprende de este último ejemplo es la importancia de trabajar en la constitución de un sistema de certificación y verificación.

El reconocimiento mutuo de esquemas de certificación

De manera adicional a la definición de criterios de credibilidad para los esquemas de certificación, un segundo punto en el debate a nivel europeo (y en general a nivel internacional) se centra en las posibilidades de cooperación entre los esquemas individuales. El reconocimiento mutuo de estándares ha sido propuesto como una solución al problema que ha surgido con la proliferación de diversos esquemas nacionales de certificación de los últimos años, que al usar cada uno su propio sello dificulta tanto a productores, compradores y consumidores determinar cuál corresponde a un sistema confiable. En efecto, de acuerdo a CEPI (Confederation of European Paper Industry), la proliferación de numerosos esquemas de certificación, internacionales y nacionales, conlleva a una potencial confusión por parte del consumidor, aminorando algunos de los beneficios ofrecidos por la certificación.

Asimismo, SBS (2001) también concuerda con este problema, estableciendo que actualmente existen más de 30 sistemas de certificación forestal en el mundo, muchos sin

armonización entre ellos, lo que produce mucha confusión entre los consumidores y comerciantes que deben enfrentarse ante una enormidad de sellos que proclaman distintas procedencias y diferentes niveles de calidad. Ello puede afectar la credibilidad del concepto certificación en sí mismo ya que los consumidores frente a numerosos esquemas de certificación en el mercado pueden reaccionar desacreditando a todos los sistemas, no apoyando a ninguno, o dando preferencia a sus sistemas nacionales, complicando el acceso a mercados para los países exportadores.

Considerando esa situación y de manera de facilitar la comparación entre esquemas, han surgido diversas iniciativas para promover el reconocimiento mutuo de estándares. Por ejemplo, la CEPI desarrolló la Matriz de Comparación de Esquemas Forestales de Certificación, cuya última versión data de noviembre de 2001 (Comparative Matrix of Forest Certification Schemes). La Matriz compara 50 esquemas de certificación —entre ellos, FSC y PEFC, así como distintas iniciativas nacionales de la UE y otros países del mundo— con el objeto de proveer una herramienta que facilite la comparación de los distintos esquemas utilizando los principios de credibilidad comúnmente aceptados. A través de esta herramienta, la CEPI ha puesto el tema del reconocimiento mutuo de estándares dentro de los temas de discusión a nivel internacional. Por ejemplo, en la FIRT (Forest Industry Round Table), una red internacional informal de empresas y asociaciones forestales de 12 países examina formas para desarrollar un marco global de reconocimiento mutuo de estándares creíbles. En ese marco, en octubre de 2001, el FIRT presentó un protocolo para el reconocimiento mutuo entre FSC y SFI (Sustainable Forest Initiative of the American Forest & Paper Association) ([www2.merid/comparision.org](http://www2.merid.comparision.org)). El Grupo de Trabajo del FIRT define como Reconocimiento Mutuo a “un acuerdo recíproco y no discriminatorio bajo el cual un sistema de certificación reconoce y acepta otro sistema de certificación como equivalente en intención, producto y procesos en la identificación de elementos críticos”.

Sin embargo, la diversidad de actores involucrados y la discusión aún sin resolver sobre cuáles son los criterios mínimos requeridos en un sistema de certificación, significa que naturalmente en el tema del reconocimiento mutuo aún no exista consenso. Si bien las grandes empresas y asociaciones forestales de la UE promueven el reconocimiento mutuo de estándares, a nivel de ONG existe mucha resistencia al tema. Esta polaridad de opinión se refleja también a nivel de los principales sistemas de certificación internacionales. Por un lado, el PEFC sustenta que la proliferación de diversos sistemas y logos llevan a una confusión al consumidor final por lo que promueve el reconocimiento mutuo de estándares en la medida que sean creíbles y confiables, y por el otro, el sistema FSC solamente reconoce aquellos esquemas que se enmarquen dentro de sus Principios y Criterios.

Con todo, a modo de conclusión se puede decir que se advierte una amplia aceptación de sistemas internacionales como FSC y PEFC, lo que permite pensar que las exportaciones de terceros países que entren certificadas bajo estos esquemas aseguran su acceso al mercado.

Asimismo, el tema del reconocimiento mutuo de esquemas de certificación es una instancia favorable para el desarrollo de esquemas de certificación nacionales en países exportadores forestales, como Chile. Las dificultades que los países en desarrollo enfrentan en los mercados desarrollados, en particular la UE, hace que la validez de sus

esquemas nacionales pase básicamente por el reconocimiento por esquemas validados internacionalmente, que actualmente son el FSC o PEFC.

En este punto es interesante mencionar que hasta el momento, el PEFC sólo ha reconocido esquemas de países europeos y sólo muy recientemente dos esquemas no europeos, provenientes de países desarrollados, el Sustainable Forest Initiative (SFI), de Estados Unidos, y el Canadian Standard Association (CSA), de Canadá. En cuanto a FSC, existen cinco estándares nacionales aprobados, cuatro de países desarrollados (Canadá, Reino Unido, Alemania y Bélgica) y sólo uno de un país en desarrollo (Bolivia).

Por otro lado, la proliferación de numerosos esquemas de certificación nacionales puede ir en contra del posicionamiento de las exportaciones en estos mercados, pues la confusión que puede provocar a nivel del consumidor final hace ésto reaccione restando validez a todo sistema de certificación, transformándose en un factor en contra.

Con todo, del análisis anterior surgen para Chile las siguientes posibilidades de acceso para sus exportaciones forestales certificadas a la UE:

- El esquema actual, donde las exportaciones entran certificadas bajo un sistema internacional reconocido en ese mercado (FSC o bien ISO 14.001 actualmente disponibles)
- Adaptación al esquema FSC internacional, por iniciativa de una organización chilena.
- Desarrollo de una iniciativa de certificación nacional que luego sea reconocida por algún esquema de certificación internacional validado en la UE como es el caso del Estándar Nacional de Certificación Forestal (CERTFOR CHILE).

4. Los Temas claves en la certificación de manejo forestal sustentable en Chile

Como se concluye en la sección anterior, en la actualidad la única opción de certificación de Manejo Forestal Sustentable para las exportaciones forestales chilenas a los países de la Unión Europea, es el sistema internacional *Forest Stewardship Council* (FSC). Este sistema continuará operando basado en la aplicación de un estándar genérico hasta que no se cuente con una versión nacional. A corto plazo, habrá una segunda opción disponible cuando se implemente el sistema de certificación chileno CertforChile, integrado al sistema de certificación Pan-Europeo por medio de su reconocimiento mutuo. Según su director, CertforChile estará en operación el 31 de marzo del año 2003.

Así las cosas, se espera que en el corto plazo el mercado chileno cuente con alternativas que otorguen un grado razonable de libertad y competitividad en el mercado de las certificaciones de Manejo Forestal Sustentable (MFS) para beneficio del sector y del país.

Por este motivo y dadas las implicancias que esto tiene para el sector forestal, en esta sección nos centraremos en el análisis de los temas claves ligados a la certificación de Manejo Forestal Sustentable (MFS) de las plantaciones chilenas cuyos productos participan de mas del 90% de las exportaciones del sector en un pie de alta competitividad internacional.

El análisis se centrará en dos aspectos:

- a.) Perspectivas de las iniciativas de certificación actualmente en desarrollo en el país, en función de su aceptación en el mercado europeo y;
- b.) Contribución de estas iniciativas al manejo forestal sustentable de los bosques chilenos.

4.1 Perspectivas de las iniciativas de certificación de MFS actualmente en desarrollo en Chile.

Dado que en la introducción a este capítulo se hizo una completa referencia al sistema FSC internacional, no nos extenderemos en su análisis. Nuestro interés se centrará en torno a las dos iniciativas actualmente en desarrollo - el sistema CertforChile²²³ e ICEFI-FSC²²⁴ - específicamente, en los aspectos que otorgan credibilidad a los estándares y por consiguiente, valor y aceptación de mercado:

- a.) Credibilidad
- b.) Tratamiento de temas claves en el contexto internacional
- c.) Costos asociados a cada sistema
- d.) Reconocimiento mutuo entre distintas iniciativas

A. Credibilidad de los sistemas de certificación

La credibilidad es una condición básica de un sistema de certificación y se logra por una combinación entre calidad técnica, expresada en sus principios y criterios, y un proceso de desarrollo transparente, participativo, e independiente tanto en la preparación del estándar como en su implementación. En cuanto a las exigencias existentes en la Unión Europea, recordemos lo dicho en la sección anterior sobre la importancia que se le otorga a la participación y la transparencia como medios para lograr credibilidad en de un sistema de certificación en los mercados.

Participación

La participación es un importante elemento de credibilidad y dice relación con el adecuado balance de intereses económicos, ecológicos y sociales, en el cual no prima ninguno sobre otro y por consiguiente, es posible lograr un adecuado nivel de consenso en la toma de decisiones.

Al respecto, se han dado algunas opiniones críticas a la iniciativa CertforChile por lo que se considera una escasa participación de Organizaciones no Gubernamentales en el desarrollo del estándar. Consultado sobre las consecuencias que esto puede tener para la credibilidad del sistema CertforChile, L. Sierralta, secretario ejecutivo del Consejo Superior de Certfor, sostiene que para el Consejo, la forma en que se originan los estándares varía entre países en función de las diferencias que existen entre sus contextos políticos, niveles de desarrollo y sistemas de representatividad democrática alcanzados. Sin embargo, enfatizó, que independientemente de la opción adoptada por CertforChile, nada impidió ni impedirá la participación y la influencia de las ONGs que no hayan hecho hasta ahora.

223) En el Anexo 2 se presenta una detallada descripción del sistema CERTFOR. El estándar que existe corresponde a la certificación de plantaciones forestales.

224) En el Anexo 2 se presenta una detallada descripción del sistema ICEFI. Se debe tener presente que no existe en la actualidad un estándar ICEFI para plantaciones forestales, y para bosque nativo, el estándar se encuentra en forma de borrador. Las comparaciones que se hacen en el presente capítulo se refieren al marco dado por el FSC.

En algunos países las ONGs han logrado asumir una alta cuota de representatividad de la sociedad civil. En otros, en tanto, se ha llegado a sistemas avanzados de normas, regulaciones y estándares de manejo sustentables, en los cuales son los cuerpos legislativos y ejecutivos, y otras autoridades políticas elegidas, los que asumen el peso de la representatividad del interés público en el tema ambiental. Finalmente otros países han confiado en miembros de la comunidad científica reconocidos nacional e internacionalmente, la credibilidad y capacidad de convocatoria en la búsqueda de consensos en torno a un Sistema de Certificación. Cualquiera sea la opción adoptada, nada debe impedir que las ONG se hagan presente con toda la representatividad e influencia que son capaces de lograr.

Así, teniendo en consideración la realidad chilena y en especial, la historia de conflictos al interior del sector forestal, Fundación Chile, vio en una combinación entre comunidad científica, ONG, y en menor grado, industria, una garantía de consenso interno e independencia en el desarrollo y aplicación del estándar. Esta opción se ve reflejada en la composición de su Consejo Superior, cuerpo responsable de la conducción y ratificación del estándar. El consejo cuenta con una participación mayoritaria de miembros de la comunidad científica, incluyendo ciencias naturales y sociales. Tres de sus siete miembros se desempeñan en centros de investigación universitarios, dos en ONGs, uno dirige Fundación Chile y un séptimo representa la industria.

Tan importante como la credibilidad que da el reconocimiento público a la representatividad del Consejo de CERTFOR, es la participación pública directa de individuos y diferentes grupos de interés en el proceso de desarrollo del estándar. La participación pública se inició durante la preparación del primer borrador del estándar para plantaciones, con un lanzamiento amplio llamando a la participación continuada a través de un sitio web durante todo el proceso. Simultánea y sucesivamente se realizaron dos consultas abiertas a todos los grupos de interés. Estas tres últimas instancias de participación dieron como resultado el segundo y tercer borrador del estándar y la versión final ratificada por el Consejo 18 meses después de iniciado el proceso.

En cuanto a la iniciativa ICEFI, la participación se ha iniciado de acuerdo a los procedimientos establecidos por FSC internacional. Existen tres cámaras; Cámara Ambiental, Social y Económica con igual peso en las decisiones. Se realizan asambleas abiertas al público con los representantes de cada cámara, en las cuales se crea la estructura del estándar, sus normas y directrices. Una vez terminado el trabajo del comité técnico, los borradores se someten a consulta pública. Cabe señalar que a la fecha de elaboración de este informe, el grupo ICEFI no ha sido ratificado como representante oficial del sistema FSC internacional y las certificaciones que ya se han hecho en Chile bajo este estándar han sido realizadas con el estándar genérico de FSC internacional.

Resulta esperable que distintos agentes tengan distintas percepciones acerca de la acogida de estándares que han sido desarrollados con diferente participación relativa de las ONGs, sin embargo, los antecedentes disponibles hasta la fecha no parecen demostrar que haya opciones desfavorecidas a priori por este motivo, de hecho, sellos derivados como Nordic Swan²²⁵ reconocen estándares internacionales de MFS e iniciativas nacionales con criterio diverso de participación en su desarrollo.

225) Sello Ambiental independiente de los países nórdicos, creado en 1989. En el año 1999 estableció un set de requerimientos que debían cumplir los estándares de certificación de productos de pulpa y papel. Nordic Swan funciona en Noruega, Suecia, Finlandia, Islandia y Dinamarca.

Independencia

Un segundo aspecto de credibilidad dice relación con la independencia. Al igual que en el caso de otros sistemas de certificación, hemos analizado la independencia de los sistemas en análisis por el origen del financiamiento de ambas iniciativas y, por la capacidad de éstas para conducir auditorías de manera autónoma, sin presiones de ningún tipo.

En el caso de CertforChile, el financiamiento provino de dos fuentes; la Unión Europea y el Fondo de Desarrollo e Innovación de CORFO. La Unión Europea aportó recursos a las primeras investigaciones que realizó el Instituto Forestal (INFOR) para el desarrollo de criterios e indicadores de MFS para Chile en el año 1998. Posteriormente, en el año 2000, este proyecto fue retomado por Fundación Chile y con financiamiento del fondo de desarrollo e Innovación (FDI) de CORFO, más aportes menores de empresas, recibidos en forma de horas profesionales de expertos y facilidades para las visitas a terreno, se dio inicio a la iniciativa CertforChile.

Leonel Sierralta, coordinador del Comité Técnico de Certfor Chile, afirma que las empresas exportadoras y el Estado de países de América Latina, cuyos ingresos son más dependientes de sus exportaciones, tienen muy presente que un estándar Nacional de certificación, destinado a los mercados internacionales, no puede dejar dudas de su credibilidad, condición necesaria para su homologación con otros sistemas de certificación multinacionales. No debe sorprender entonces según Sierralta, que las empresas y CORFO (organismo estatal) hayan tenido especial cuidado de no interferir en la independencia del estándar. En el caso de CORFO, absteniéndose de participar como miembro del Consejo Superior del Estándar y en el caso de la industria, designando a un representante en el Consejo Superior, el cual fue seleccionado y propuesto por los demás miembros de este consejo.

En la misma dirección, una vez finalizado el proceso de elaboración del estándar de plantaciones se constituyó una corporación de derecho privado y sin fines de lucro que estará a cargo de la administración del sistema de certificación, acreditación de certificadores, capacitación de auditores y actualizaciones del estándar. El Directorio de la Corporación está formado por las mismas personas que integraron el Consejo Superior que ratificó el estándar.

Por otra parte, FSC Internacional reconoce que los estándares genéricos no incorporan adecuadamente la realidad local de cada país y por lo tanto, promueve el desarrollo de estándares nacionales que se enmarquen dentro de sus Principios y Criterios. Así, con la llegada del esquema FSC a Chile en el año 1997, el Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF) elaboró una propuesta para desarrollar la versión nacional del estándar. Posteriormente esta función se traspasó a ICEFI y se integraron personas de otras entidades, quedando en manos de esta institución la adaptación del estándar internacional a la realidad nacional.

En relación al financiamiento de la iniciativa ICEFI, ésta proviene básicamente de CODEFF y FSC internacional, así como de algunas empresas privadas, ONGs y sindicatos que participan en este esquema (Hernán Verscheure, entrevista personal).

Transparencia

Finalmente, la transparencia es el tercer elemento fundamental en la credibilidad de los sistemas de certificación y de su aceptación en el mercado. La transparencia se refiere al acceso a información relacionada con los estándares y la existencia de procedimientos de certificación claramente escritos, incluyendo los mecanismos adecuados de apelaciones y reportes. En relación a este punto, ambas iniciativas cuentan con procedimientos claros y públicos, los que son accesibles por internet. El grupo ICEFI sigue los procedimientos establecidos por FSC internacional, en tanto CertforChile ha desarrollado toda la documentación necesaria, compatible con los sistemas reconocidos internacionalmente.

B. Tratamiento de temas sensibles en el contexto internacional

Más allá del cumplimiento de los criterios mínimos exigidos por el mercado europeo, es relevante analizar el tratamiento que cada una de las iniciativas ha dado a los temas más sensibles en la discusión internacional relacionados con la sustentabilidad del sector forestal. Asimismo, cabe preguntarse si los criterios mínimos exigidos por este mercado son suficientes o relevantes para preservar la sustentabilidad del sector forestal chileno.

A nivel internacional hay tres temas sensibles o relevantes, que dan mayor o menor valor a un estándar y que no son puramente técnicos. Estos son: Sustitución de bosque nativo por plantaciones, Organismos Genéticamente Modificados (OGM) y tratamiento de las étnias originarias.

Sustitución de Bosques nativos por Plantaciones

Históricamente, Chile no ha sido una excepción en cuanto a la gradual sustitución histórica de bosques nativos. El uso de reemplazo más extenso ha sido al igual que en otros países, la habilitación agropecuaria. Por otra parte, los incendios, que a modo de ejemplo, destruyeron más de 100 mil hectáreas del bosque nativo de la XI Región a comienzos de siglo recién pasado.

También hubo sustitución de bosques nativos por plantaciones. Se estima que un 3% de la superficie de bosque nativo fue sustituida en los últimos cuarenta años. La sustitución por plantaciones aún ocurre marginalmente principalmente por acción de pequeños propietarios agro-forestales, dado que el recurso nativo es percibido por ellos como de bajo valor comercial y el tamaño de sus propiedades no permite sustentar su conservación. Finalmente, según CONAF, actualmente el factor más importante de la degradación de bosques nativos ya no lo constituye la sustitución, sino la extracción de leña. La opinión pública, sin embargo, está aún influida por el tema de la sustitución por lo que es importante que los dos sistemas de certificación Certfor y FSC pongan fin a la sustitución de bosque nativo por plantaciones forestales, exigencia claramente formalizada en ambos estándares.

El FSC lo establece en su Principio 10, donde se señala que: “Las plantaciones establecidas en áreas que han sido convertidas de bosque nativo a plantaciones después de Noviembre de 1994, no deberían calificar para certificación. La certificación podría

ser permitida en circunstancias que se provea al cuerpo certificador de evidencia suficiente que pruebe que el responsable de la unidad de manejo o propietario, no es directa o indirectamente responsable de tal conversión”²²⁶.

Por su parte, CertforChile, no permite la sustitución de vegetaciones naturales ni de bosques nativos por plantaciones y además, impone la obligación de definir objetivos de manejo a los bosques de alto valor ambiental. En su Principio 2 señala que “los recursos forestales deben ser planificados y manejados de modo que el valor ambiental de los ecosistemas nativos que contenga la UMF (Unidad de Manejo Forestal) sea protegido y se minimicen los impactos negativos en la biodiversidad”. Entre sus criterios establece “la prohibición del establecimiento de plantaciones en terrenos que contengan bosque nativo, u otro tipo de vegetación de alto valor ambiental “ Entre los bosques nativos, se incluyen, bosques nativos comercialmente productivos, y aquellos que cumplan la función de corredores naturales. Para el estándar, la vegetación de alto valor ambiental es el que contiene los siguientes atributos.

- Hábitat claves que contengan cantidades significativas a nivel global, regional o nacional de: concentraciones de valores de biodiversidad (v.g. endemismos, especies en categorías de conservación, refugios) y/o; bosques en estado prístino o con escasa intervención humana: especies declaradas monumentos naturales.
- Áreas boscosas que constituyen ecosistemas raros, amenazados o en peligro de extinción.
- Áreas boscosas que proporcionan servicios naturales básicos en situaciones críticas (v.g., protección de cuencas, control de la erosión en suelos frágiles).
- Áreas boscosas que son fundamentales para la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades locales (v.g. subsistencia, salud) o críticas para su identidad cultural tradicional.
- Áreas de gran belleza escénica y de interés geológico.

Etnias originarias

Los aspectos relativos a la situación de los grupos étnicos en el manejo forestal es una materia de alta relevancia nacional e internacional, por lo que debe considerarse como un elemento fundamental en los esquemas de certificación. En especial si se tiene en cuenta que, por ejemplo, una de las principales críticas formuladas, por un sector de ONG, al sistema Pan Europeo (PEFC) se relaciona con su incapacidad para incorporar y dar una solución adecuada a los problemas indígenas, específicamente, a los derechos de los pastores Sami de renos en Finlandia²²⁷.

En Chile, la relevancia del tema indígena en los procesos de certificación se debe a la presencia de grupos étnicos con demandas sobre tierras donde actualmente se desarrolla la actividad forestal de plantaciones. De hecho, el clima de conflictos entre algunos grupos indígenas y algunas empresas forestales es un aspecto a menudo presentado y objeto de preocupación en la discusión nacional. Por ello, Certforchile se ocupa en su principio 6 de esta problemática señalando que “los responsables del manejo forestal deberán respetar los acuerdos declarados, los compromisos documentados y los derechos legalmente establecidos, así como tener en consideración el conocimiento tradicional de las etnias originarias para el uso y manejo de sus tierras y recursos”.

226) “Plantations established in areas converted from natural forests after November 1994 normally shall not qualify for certification.

Certification may be allowed in circumstances where sufficient evidence is submitted to the certification body that the manager /owner is not responsible directly or indirectly for such conversion”.

227) Para mayor información sobre este tema visitar, por ejemplo, www.greenpeace.es.

El sistema FSC en su Principio 3 establece que “*The legal and customary rights of indigenous people to own, use and manage their land, territories, and resources shall be recognized and respected*”.

Organismos Genéticamente Modificados (OGM)

El uso de OGM es uno de los aspectos menos claros en el mercado internacional de productos forestales. Al analizar la literatura, entrevistas e informes de sustentabilidad de las empresas europeas, se advierte una escasa presencia o referencia al tema de los OGM. Ello se puede explicar por una actitud cautelosa de la industria, dado que no existe investigación científica suficiente para abordar el tema con mayor propiedad, o sencillamente porque los actores le atribuyen poca relevancia, cuando se trata del sector forestal, a diferencia del sector agropecuario .

El sistema FSC rechaza explícitamente el uso de OGM en los bosques y por lo tanto, esta prohibición se hace extensiva al trabajo que realiza la iniciativa ICEFI. CertforChile tiene una postura diferente: no impide el uso de OGM a escala operacional siempre que su aplicación esté sustentada en una investigación de alto nivel de excelencia, evaluada por una entidad académica independiente, que cubra todos los riesgos, primando la aplicación del principio precautorio. Esto está especificado en el Criterio 1.7: del estándar.

De acuerdo a Eduardo Morales, director del proyecto que condujo al estándar , el Consejo Superior de CertforChile, estimó que técnicamente el uso de OGM con fines comerciales no es aplicable antes de diez años en por la industria la plantaciones forestales en Chile. Por lo tanto, una prohibición explícita -a priori- no tendría ninguna eficacia y por el contrario, podría desincentivar la investigación nacional en el tema, que es la que precisamente podría contribuir a evaluar los riesgos del uso de OGM en plantaciones. Es el conocimiento aportado por la investigación experimental es lo que iría alimentando las revisiones quinquenales de actualización y perfeccionamiento del estándar, sin descartar resultados que aconsejen un cambio respecto de los OGM. .

Por otra parte, el Consejo estimó que -desincentivar la investigación experimental del uso de OGM mientras en países de Europa y de Norteamérica hacen lo contrario, aumentaría la brecha existente entre Chile y esos países en investigación y Desarrollo-.

Finalmente, nuestros antecedentes sobre la incorporación de CertforChile al Consejo del Sistema Pan Europeo es que no hubo reparos respecto de la forma con que se abordó el tema de los OGM. No obstante lo anterior, no se debe descartar que existir algún nivel de rechazo en algunos segmentos del mercado europeo.

C. Reconocimiento Mutuo

El reconocimiento mutuo surge en los últimos años con la proliferación de estándares de sustentabilidad alrededor del mundo, y consiste en determinar las equivalencias o semejanzas entre los requerimientos (principios y criterios) y procedimientos de certificación de dos o más estándares que se comparan.

Para un estándar de carácter nacional como CertforChile, el reconocimiento mutuo con otros estándares internacionales tales como el Pan Europeo, Canadian Standard Association (Canadá) o Sustainable Forest Bureau (Estados Unidos) es clave dado que ello le posibilitaría mantener y expandir en el largo plazo su participación en los mercados europeo y norteamericano.

Por este motivo, desde el inicio de la preparación del estándar CertforChile se tuvo en consideración que las características del estándar estuvieran a nivel de los estándares internacionales, en cuanto a su proceso de desarrollo y en lo técnico, en cuanto a los principios y criterios que contiene. Al mismo tiempo, se establecieron contactos para lograr acercamientos con las principales iniciativas de certificación, los que fueron conducidos por el Consejo Superior.

Así, a inicios del proceso, el Consejo Superior estableció un acuerdo de cooperación con el sistema FSC. En primera instancia los contactos se realizaron a través del grupo ICEFI y posteriormente, se iniciaron conversaciones directas con su directiva internacional. Estos acercamientos tuvieron como objetivo intercambiar información y mantener reuniones periódicas que fueran preparando el camino para un eventual reconocimiento mutuo. La primera de estas reuniones se realizó con la directiva internacional del FSC en su cede de Oaxaca, México. En la reunión, de un día de duración, participaron representantes de CertforChile, FSC internacional y del grupo ICEFI. Posteriormente, durante la última reunión celebrada entre ambas directivas con motivo de la visita del señor Heiko Liedecker -presidente del FSC Internacional- a CertforChile, se renovó la disposición de continuar con el procedimiento elegido. Asimismo, se aclaró que el grupo ICEFI aún no ha sido ratificado como representante oficial de FSC en Chile. Es importante señalar que la fluidez de los contactos entre ambas iniciativas dependerá en gran medida de esta decisión.

Además, de acuerdo con lo expresado por Eduardo Morales (entrevista personal), las conversaciones iniciadas con el Directorio del sistema Pan Europeo (PEFC) terminaron la aceptación de CertforChile en el Consejo del PEFC (22 de noviembre de 2002), y con el inicio formal del proceso de reconocimiento mutuo con dicho sistema. De acuerdo a una comunicación personal con representantes del sistema Pan Europeo, el proceso de reconocimiento mutuo toma unos seis meses en promedio. En el ANEXO 3²²⁸ de este documento se reproduce el procedimiento establecido por el sistema Pan Europeo para el reconocimiento mutuo de esquemas, que ha seguido y cumplido CertforChile.

Por otra parte, FSC Internacional es uno de los principales sistemas de certificación en el mundo, con más de 12.000 productos con sello en el mercado, por lo tanto el reconocimiento mutuo con otros estándares no parece a primera vista un tema clave. Sin embargo, dado que este sistema promueve el desarrollo de estándares nacionales que se enmarquen dentro de sus Principios y Criterios, en este sentido es importante la aceptación y reconocimiento de las iniciativas nacionales de FSC con sus homólogas internacionales. Así, con la llegada del esquema FSC a Chile, el Comité para la Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF) elaboró una propuesta para desarrollar la versión nacional de este estándar. Posteriormente esta función se traspasó a una entidad, ICEFI, a la cual se integraron personas de otras entidades, quedando en manos de esta institución el desarrollo del estándar. Esta entidad aún no ha sido ratificada como representante en Chile por la directiva internacional del FSC según la información

228) En el capítulo 5 del anexo se hace referencia a la matriz de compatibilidad y requerimientos entre estándares. "Pan European Forest Certification Framework Common Elements and Requirements" (disponible en www.pefc.org).

entregada por su presidente en su reciente visita a Chile. De ser ratificada, ICEFI dispondría de un alto grado de autonomía del desarrollo del proceso en Chile.

4.2 Costos involucrados en la certificación

Otro tema que es importante de analizar se relaciona con los costos involucrados en cada sistema, ya que esto constituye una de las principales barreras para que las empresas accedan a la certificación. Se debe aclarar que es difícil aventurar una estimación de los costos asociados a cada sistema, dado que existen muchos factores involucrados sobre los cuales aún no se poseen antecedentes. Entre éstos: costos de cada auditoría, frecuencia de monitoreo; nivel de exigencia de los estándares, etc. No obstante lo anterior, se intentará hacer algunas aproximaciones con valores referenciales.

Los costos de certificación se forman por una componente variable representada por el costo de cambio de prácticas para lograr el nivel del estándar; más un costo fijo que corresponde a las auditorías de certificación. Estos costos pueden expresarse por unidad de superficie o volumen.

Para el caso de ICEFI, se examinaron los costos existentes en la literatura para el sistema FSC internacional. Del análisis de esta información se puede advertir la alta variación en los costos totales del sistema, tanto en términos de costos fijos de las auditorías, como en los costos variables de cambio de prácticas o adaptación del sistema de manejo. Esta variación se atribuye principalmente a las diferencias en las tarifas de los cuerpos certificadores –que en algunos casos llega al 50%– y al tamaño de la unidad de manejo.

A modo de referencia, los costos de certificación de acuerdo al esquema FSC para una empresa de tamaño mediano (3.000-20.000 ha), ascienden a US\$ 5.700 para una visita de pre-auditoría y US\$ 14.500 para la auditoría principal. Estos costos se elevan a US\$ 10.000 y US\$ 21.000 respectivamente para unidades de manejo con superficies mayores a 20.000 ha. (Berty van Hensbergen, comunicación personal). Así, aquellas empresas con operaciones a gran escala, tienen asociado un mayor costo total de certificación, pero con menores costos por hectárea.

Para el caso de las empresas chilenas que se han certificado con el sistema FSC sólo se dispone de los antecedentes de los costos asociados a las auditorías proporcionados por Colin (2001). En éstos también se presentan una gran variación entre empresas. En efecto, el autor determina que los costos varían entre 0,8 US\$/ha y 1,8 US\$/ha, estableciendo que no existe un “costo tipo” asociado a la certificación FSC ya que dependen de cada situación particular.

Con relación al sistema CertforChile, aún no se tienen antecedentes de costos toda vez que éste aún no ha sido implementado, pero dada la similitud de requerimientos con FSC, es posible inquirir que serán similares a los anteriores. No obstante, si se considera que, a diferencia de ICEFI, el sistema CertforChile exige que los certificadores y los auditores tengan presencia nacional, se puede especular que desde la perspectiva del costo de la auditoría, CertforChile sería menos costoso.

En relación a los costos involucrados en la implementación de los estándares en las operaciones forestales, Eduardo Morales, Secretario Ejecutivo del CertforChile (entrevista personal) señala que en el “Manual del Auditor” se reconoce que los requerimientos de sustentabilidad forestal deben adecuarse a la escala e intensidad de las operaciones, por lo que los costos variables deberían ser menores en la medida que disminuye el tamaño de los predios a certificar.

Finalmente, es importante señalar que tanto CertforChile como FSC contemplan certificaciones grupales que permitirán reducir significativamente los costos, aunque aún no existen cifras disponibles al respecto. También, es sabido que FSC provee donaciones y servicios subsidiados para empresas forestales y servicios de inspección a costos reducidos para pequeñas empresas.

4.3 Contribución de las iniciativas de Certificación al Manejo Forestal Sustentable de los bosques chilenos

La experiencia recogida en el país en los últimos dos años, por medio del desarrollo de las iniciativas CertforChile e ICEFI ha hecho innecesaria las acciones o políticas coordinadas a nivel país para promover la certificación forestal. Mas aun, organismos estatales del sector —como CONAF— ven en la certificación ambiental voluntaria de las empresas forestales, un alivio que les permite reorientar sus actividades a funciones de conservación, generalmente escasas de presupuesto.

Por ello, la elaboración de los sistemas nacionales de certificación ha generado procesos que han contribuido al desarrollo de políticas estatales tendientes al manejo forestal sustentable, generado a través de:

- a.) Debate sobre la condición actual de los bosques y las necesidades y exigencias de los “stakeholders”: el desarrollo de sistemas de certificación han abierto un foro para discutir y despertar conciencia en relación a la sustentabilidad.
- b.) Creación y aumento de contactos entre los distintos “stakeholders”, lo que ha contribuido a crear confianzas mutuas.
- c.) Reconocimiento de problemáticas comunes a todos los stakeholders y vacíos de información e investigación que es necesario completar. Se han comenzado a incorporar a las prácticas habituales de manejo aspectos que antes eran ignorados. Así, en el plazo de un año se han apreciado mejoras visibles en el desempeño de las empresas forestales que han participado directamente en el proceso CertforChile.
- d.) Mayor participación de los profesionales a lo largo del país, por medio de la organización de grupos de trabajo regionales (Por ejemplo CertforChile ha trabajado con grupos de plantaciones, renovales y lenga; en tanto que ICEFI mantiene comité de plantaciones y de bosque nativo).
- e.) Demostrar que es posible manejar los bosques de manera sustentable: las empresas certificadas representan una imagen de lo que puede ser el manejo forestal sustentable en el país.

5. Conclusiones y Recomendaciones

- Los sistemas de certificación actualmente en desarrollo en Chile –CertforChile e ICEFI– cumplen con los requisitos de independencia, participación y transparencia que otorgan credibilidad internacional a los estándares de certificación.
- Aún cuando ICEFI y CertforChile han tenido una composición diferente en su estructuración los productos son muy similares, como lo demuestra nuestro análisis y otros trabajos en el tema²²⁹.
- Las ONGs, el Estado y las empresas chilenas están conscientes de la importancia de la credibilidad de los sistemas de certificación como un requisito fundamental para mantener y diversificar las exportaciones forestales al mercado europeo.
- El Estado ve en la certificación forestal una forma de autorregulación de la industria, que se traducirá en un menor costo de control, liberando recursos para otras actividades tales como la conservación.
- En Chile existen las capacidades profesionales, técnicas y científicas para cumplir con los niveles técnicos demandados de un estándar internacional de MFS. No obstante, aun no se ha desarrollado suficientemente información técnica y científica en campos especializados.
- Habiendo desarrollado el estándar nacional para plantaciones, CertforChile ve la necesidad de buscar reconocimiento internacional con otros estándares de MFS. La experiencia alcanzada en los dos últimos años, otorga a CertforChile una posición clara sobre la realidad e intereses nacionales al momento de las negociaciones de homologación con otros sistemas nacionales de certificación o con sistemas internacionales tales como FSC.
- En relación al reconocimiento mutuo u homologación internacional, el interés inmediato de CertforChile se ha concentrado en los sistemas internacionales de Manejo Forestal Sustentable: PEFC y FSC, por su importante presencia en los mercados europeo y el norteamericano. Las conversaciones se iniciaron con ambos sistemas simultáneamente, habiéndose concretado a la fecha, la incorporación de CertforChile al Consejo del sistema Pan Europeo (PEFC), estimándose que ambos sistemas se homologarán en marzo del 2003.
- Es del interés público nacional, incluyendo empresas, sociedad civil y ONGs poder optar a más de un sistema de certificación de MFS en Chile y que el FSC a través de ICEFI o bajo otras modalidades siga siendo una opción de certificación para las empresas chilenas.
- En términos de los costos involucrados en cada sistema, a partir de la información disponible, se puede especular que:
 - Los costos de las auditorías vinculadas al CertforChile deberían ser similares a las de ICEFI-FSC.
 - A nivel de empresas pequeñas, es difícil pronosticar cual sistema representaría

²²⁹) Vea por ejemplo EcoNativa (2002).

mayores costos. CertforChile establece distintos niveles de exigencias dependiendo el tamaño de la empresa, sin embargo, aun no se tiene antecedentes de qué incidencia tiene ello sobre los costos.

— Ambos estándares poseen un esquema de certificación en grupo al que pueden acceder unidades de manejo de menor tamaño.

— Desde el punto de vista administrativo, es posible que a las empresas de menor tamaño les sea más fácil adaptarse al sistema CertforChile debido a que éste operacionaliza explícitamente los requerimientos de sustentabilidad forestal de acuerdo al tamaño e intensidad de las operaciones.

- La coexistencia de dos sistemas fuertes de certificación a nivel internacional no ha impedido conversaciones paralelas de la iniciativa nacional CertforChile con las directivas de los dos sistemas para indagar en la posibilidad de reconocimiento mutuo.

- Es posible y conveniente que una iniciativa nacional de certificación (CertforChile), busque el reconocimiento mutuo con más de un sistema de certificación internacional.

6. ANEXOS

ANEXO 1

El caso de seguimiento de la importaciones forestales rusas (Tracing Russian Wood Imports)

Desde la década del 50, la empresa finlandesa UPM-Kymmene Forest ha estado importando madera por un volumen de 3 – 4 millones m³ anuales, que representan el 15% de los requerimientos de madera de la empresa. La mayor parte de la madera importada (85%) proviene de Rusia. Dado que Rusia no cuenta con un sistema de certificación de manejo forestal sustentable, UPM-Kymmene exige una declaración de origen de toda la madera que importa, por medio de una verificación de la información que entregan los abastecedores en origen.

Por este motivo en el año 1996 UPM-Kymmene inició un programa de verificación de las importaciones rusas de madera, en el que participan las empresas Otto Versand y Axel Springer Verlag con la asistencia de Greenpeace de Rusia, la Administración Estatal del Bosque Ruso (*Russian State Forest Administration*) y una certificadora independiente, Det Norske Veritas (DNV). Por medio del desarrollo de una sección especial en el sitio web de UPM-Kymmene, se pretende transparentar la cadena de producción de papel, desde el árbol hasta el producto final, presentando las políticas de compra y prácticas de abastecimiento que la empresa tiene implementados y los sistemas aplicados para trazar o seguir el origen de la madera.

El sistema cuenta con 3 elementos básicos:

- a.) Una declaración de origen para cada contrato de abastecimiento de madera. Esta información se almacena en una base de datos de todos los contratos de abastecimiento y de entrega de madera y se complementa con un programa de mapeo GIS (Geographic Information System);
- b.) Auditorias de la veracidad de las declaraciones de origen por medio del chequeo de los proveedores en terreno y,
- c.) notas de apoyo con fotografías para dar información adicional sobre el método de cosecha utilizado y nivel de competencia en el manejo ambiental.

El sitio entrega además, un perfil de los bosques rusos y provee de una serie de links a sitios de interés relacionados con los bosques rusos.

The IKEA Staircase model – solid wood

Una alta proporción (70%), de la materia prima con que IKEA fabrica sus productos es madera. La madera es considerada como un excelente material desde el punto de vista ambiental. Es natural, reciclable y también renovable, siempre que los bosques se manejen de manera sustentable. Por esta razón, el objetivo de largo plazo de IKEA es que

toda la madera empleada provenga de bosques con certificado de manejo forestal sustentable, otorgado por una entidad independiente, como el sistema FSC o algún otro equivalente.

Conscientes que los bosques en algunas partes del mundo están amenazados, y que la certificación es un proceso gradual, IKEA ha desarrollado un modelo de aproximación paso a paso o “Staircase Model Approach” como una forma efectiva y pedagógica de exigir gradualmente mayores requerimientos ambientales a sus proveedores de madera sólida. Este modelo contempla cuatro niveles de entrada, según el grado de satisfacción en el cumplimiento de estándares de MFS.

Nivel 1:

El primer nivel del modelo, está diseñado como “Ticket de entrada” para un potencial abastecedor de madera sólida a IKEA y establece que la madera no debe provenir de bosques naturales intactos o bosques de alto valor de conservación, salvo en el caso que estos bosques cuenten con un certificado de sustentabilidad otorgado por una entidad independiente, como FSC u otro reconocido por IKEA.

Nivel 2:

Este nivel representa los requerimientos mínimos que los proveedores de IKEA deben satisfacer a contar del 1º de septiembre del año 2000. Los nuevos proveedores de IKEA que no satisfagan dichos requerimientos mínimos deben mostrar un plan de acción que demuestre cómo los cumplirán, en un plazo de tres meses. El Nivel 2 establece que las maderas sólidas deben cumplir las siguientes demandas:

- Maderas de origen conocido: El proveedor debe ser capaz de establecer de qué región dentro de un país es originaria la madera.
- La madera debe ser producida en cumplimiento con la legislación nacional y forestal y otras leyes aplicables.
- La madera no debe ser originaria de áreas protegidas (parques nacionales, reservas naturales, reservas forestales, etc), salvo que cuente con un certificado de sustentabilidad otorgado por una entidad independientemente, es decir certificados de acuerdos al “estándar Nivel 4” reconocido por IKEA, o cosechados de acuerdo a las prescripciones de manejo del área protegida.
- La Madera sólida no debe ser originaria de plantaciones establecidas después de Noviembre de 1994 en reemplazo de bosques naturales.
- Especies de árboles tropicales de alto valor (teca, meranti, palo de rosa, caoba, etc) deben ser certificados de acuerdo al “estándar Nivel 4”. Actualmente, la única especie de árbol tropical de alto valor usada por IKEA es la teca certificada FSC.

Nivel 3:

Denominado “4Wood”, es un estándar desarrollado y mantenido por IKEA. El manejo forestal es auditado en relación a un estándar que incluye indicadores que describen la transición desde el Nivel 2 al 4. Los indicadores son adaptados a las condiciones específicas de las diferentes regiones en que la madera es producida. El estándar FSC, regional o genérico, es usado como una base para seleccionar indicadores en “4Wood”. Aquellos estándares existentes que sean similares a iguales a 4Wood serán referidos como 4Wood equivalentes.

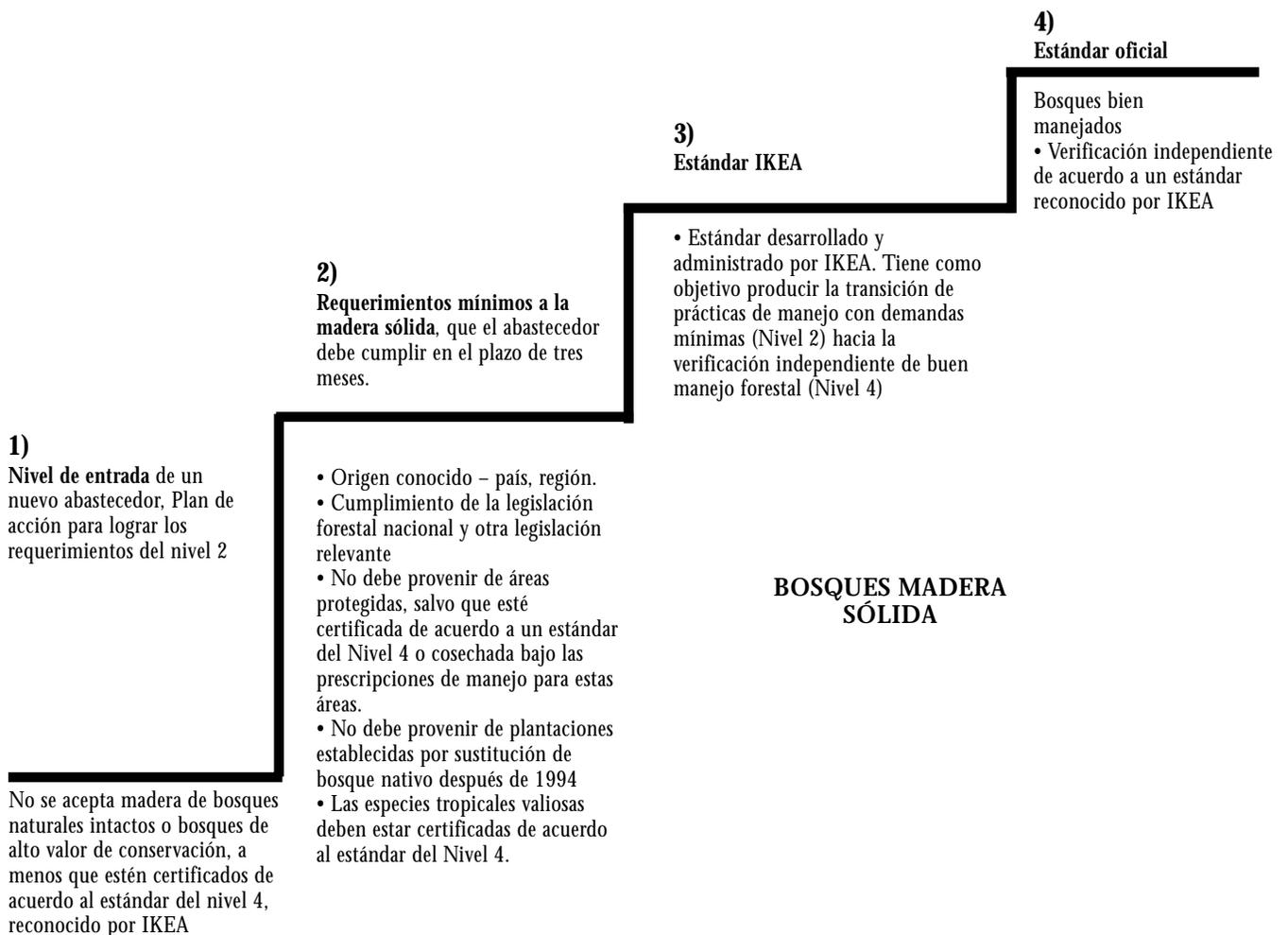
Nivel 4

Representa los bosques que son manejados de acuerdo a un estándar oficial de manejo forestal sustentable. El estándar debe incluir niveles de desempeño desarrollados de manera consensuada por un grupo balanceado de actores ambientales, económicos y sociales, y verificado por una tercera parte independiente. Actualmente, FSC es el único estándar Nivel 4 reconocido por IKEA.

El modelo será monitoreado y evaluado continuamente para adaptarse a la realidad de los abastecedores.

Sistema de Seguimiento Forestal (Forest Tracing System, FTS)

De modo de hacer un seguimiento de la Madera sólida a lo largo de la cadena de abastecimiento, IKEA ha desarrollado el Sistema de Seguimiento Forestal. Este sistema consiste en un cuestionario que deben llenar todos los abastecedores que usan madera sólida. El cuestionario tiene por objetivo clasificar los orígenes de la madera que entrega cada proveedor de acuerdo a las categorías del Modelo Paso a Paso (Staircase model).

MODELO DE APROXIMACION PASO A PASO DE IKEA

ANEXO 2

Iniciativas chilenas de certificación de manejo forestal Sustentable.

Estándar Nacional de Certificación Forestal (CertforChile)

Génesis e instituciones involucradas

Sus inicios datan de 1997, momento en que INFOR con financiamiento de la UE y el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI) de CORFO, comenzara con las primeras investigaciones para el desarrollo de un estándar de manejo forestal sustentable para Chile. Sin embargo, no fue hasta el año 2000 que Fundación Chile con el financiamiento de un FDI de CORFO comenzó formalmente con esta iniciativa, estableciendo una alianza con el INFOR y CORMA. Fundación Chile se desempeña como Secretaría a cargo de la gestión y organización de la iniciativa y el INFOR es responsable de las acciones técnicas y la cogestión. Asimismo, participan representantes de diferentes instituciones como CONAMA, CONAF, CIPMA, ONGs orientadas a la investigación de políticas ambientales y personalidades ligadas al mundo científico, entre otros.

Financiamiento:

El 75% de los fondos de CertforChile provienen del fondo FDI de CORFO (\$ 130 millones), un 24% de empresas privadas (contabilizado en horas de trabajo de personal técnico y gastos incurridos en sucesivas visitas a terreno y pruebas pilotos) y un 1% aportado directamente por Fundación Chile con un aporte extraordinario canalizado a través del Convenio Marco Ministerio Agricultura - Fundación Chile.

Objetivo y principales características:

El objetivo de CertforChile es el desarrollo de un sistema de certificación que establezca un nivel de manejo forestal acorde con la situación nacional y que a la vez satisfaga el conjunto de requerimientos internacionales que involucra el concepto de sustentabilidad. Para esto, se utilizó como marco de referencia el Proceso de Montreal.

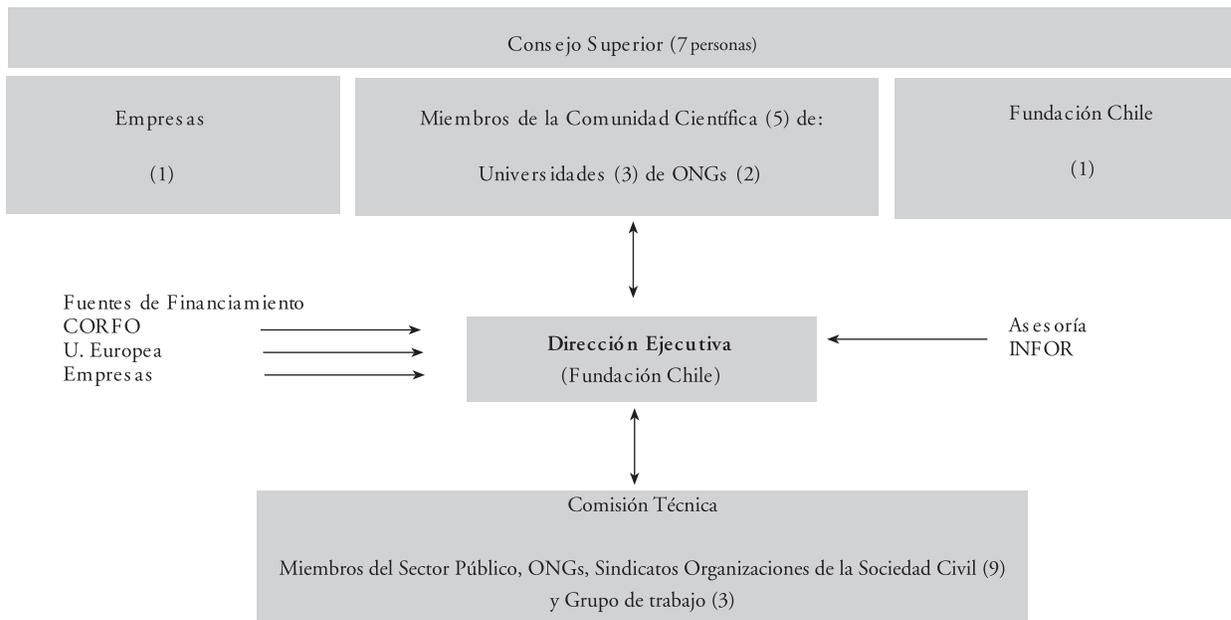
Los objetivos iniciales de esta iniciativa son el desarrollo de un estándar nacional de MFS para plantaciones de pino radiata, eucaliptos y para bosques naturales de lenga y renovales de *Nothofagus*, que sea convalidado por algún sello reconocido internacionalmente. Asimismo, considera el diseño y establecimiento del sistema de certificación correspondiente, y el protocolo de acreditación de certificadores independientes y reconocidos .

Estructura y Operativa del Programa:

La iniciativa se organiza en dos niveles, un Consejo Superior que ratifica los Principios y Criterios del Estándar, y una Comisión Técnica responsable de las especificaciones técnicas a dichos Principios y Criterios. Ambos grupos los conforman representantes de distintos sectores de la sociedad relacionados con el amplio campo de objetivos del estándar (económicos, ambientales y sociales) (Ver Figura III.1). Para el caso del Consejo Superior, la representatividad de la industria es de 1/7. En el caso del Consejo Técnico, la industria tiene una representatividad de 1/9, y el resto está distribuido en el sector público, ONGs, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, existe un grupo de trabajo encargado de la preparación técnica de criterios, indicadores, que se someten a la aprobación por parte del Consejo Superior.

En relación a la operativa de CertforChile, posteriormente a la aprobación del estándar de plantaciones se creó una Corporación independiente y sin fines de lucro, cuya función será revisar y actualizar los Principios, Criterios e Indicadores del Estándar. Además, deberá mantener los vínculos internacionales, acreditar a los certificadores y evaluarlos anualmente, capacitar auditores, coordinar actividades con el Instituto Nacional de Normalización (INN) y mantener la homologación internacional con otros estándares.

Figura III.1:
CertforChile
Estructura
Organizacional
Etapa: Preparación
Estándar



En cuanto a la acreditación, se han establecido a priori los siguientes requisitos para los organismos que deseen ser acreditados:

- Presencia nacional;
- Deberán estar afiliados al Foro Internacional de Acreditación (FIA);
- Cumplimiento con las provisiones generales de la ISO Guía 61.

La definición aludida implica que las organizaciones participantes en el proyecto tendrán que decidir y resolver si entre ellas existe el interés por establecerse como acreditador o bien, si se optará por un modelo que implique la instalación de un organismo subsidiario, independiente o ya establecido al cual se le traspasará o se le entregará tal responsabilidad.

Estructura del estándar:

La estructura del Estándar de Plantaciones es de tipo jerárquico y se compone de 9 Principios: planificación y objetivos de largo plazo; biodiversidad y ecosistemas naturales; mantención de la productividad; protección de aguas y suelos; comunidades locales; pueblo indígenas y conocimiento tradicional; trabajadores forestales y relaciones laborales; leyes y acuerdos internacionales; monitoreo y control. Además, cuenta con 43 Criterios relacionados con el cumplimiento de los 9 Principios, y 179 Indicadores de verificación de los Criterios. Adicionalmente, se elaboró un “Manual del Auditor”, donde se establecerían todos los procedimientos para al aplicación del estándar en terreno.

Estado de avance:

En Marzo de 2002 el Consejo Superior aprobó el Estándar para Plantaciones cuya versión se mantendría al menos por unos 4 ó 5 años. Éste fue elaborado a través del trabajo de los Grupos Técnicos y de consultores internacionales. A través de reuniones periódicas del Consejo Superior y del Consejo Técnico, se revisó cada elemento del estándar. Los Principios, Criterios e Indicadores del Estándar de Plantaciones fueron testeados a través de pruebas piloto en tres empresas con el objeto de verificar su aplicabilidad en terreno. Las empresas en las que se probó el estándar fueron Forestal Mininco, Bosques Arauco y Bosques de Chile. Las pruebas tuvieron una duración de 10 días, siendo las empresas visitadas por un equipo de auditores, compuesto cada uno de ellos por un experto acreditado internacionalmente, acompañado por un representante de CertforChile (Fundación Chile- INFOR- FDI) y expertos locales en temas específicos tratados en el Estándar. En cuanto al estándar de Bosque Nativo, está recién en sus inicios y se dispondrá de un borrador hacia fines de 2002.

Finalmente, de acuerdo a Eduardo Morales (entrevista personal) el esquema que se adoptará para lograr el reconocimiento internacional de la iniciativa chilena se enmarcará en los procedimientos de acreditación establecidos en la Guía ISO 62, estableciendo que ya se han realizado reuniones preliminares con diversos esquemas (FSC, PEFC y SFI) previas a una decisión de reconocimiento mutuo.

Involucramiento de la sociedad y difusión de información:

Una vez finalizadas las pruebas piloto y aprobado el primer borrador del Estándar de plantaciones por parte del Consejo Superior, se comenzó con el proceso de consulta pública. El Primer Borrador del Estándar fue sometido a un primer taller de participación en Octubre de 2001 con la asistencia de 60 representantes de empresas, profesionales, ONG, académicos, organismos internacionales, centros de estudio, representantes de los trabajadores y del sector público. El Taller tuvo una duración de un día y previamente se había entregado a cada invitado un ejemplar del borrador para su

información y comentarios. Las opiniones recogidas en el Taller fueron incorporadas al borrador, generándose de esta forma un 2º Borrador, el que fue sometido a un 2º Taller de participación ciudadana en Enero del año 2002. Al segundo taller de participación asistieron 35 representantes de diversos sectores involucrados con el área forestal. Finalmente, a fines de Enero de 2002 se presentó una versión definitiva del borrador de plantaciones que fue aprobada en Marzo de 2002 por el Consejo Superior.

CerforChile cuenta con una página web (www.cerforchile.cl o www.cerforchile.org) donde se informa periódicamente sobre los avances de esta iniciativa.

Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente (ICEFI)

Génesis e instituciones involucradas:

En 1997 la ONG chilena CODEFF (Comité Nacional de Pro Defensa de la Fauna y Flora) elaboró una propuesta para promover el desarrollo de una iniciativa de certificación nacional enmarcada dentro de los Principios y Criterios de FSC internacional. En 1998, CODEFF coordinó la consolidación de un grupo de trabajo FSC con el fin de desarrollar el proceso nacional para generar los estándares de MFS. La iniciativa agrupa cerca de 60 organismos representantes de todos los sectores.

Financiamiento:

El financiamiento de ICEFI proviene de todas las instituciones involucradas, esto es empresas privadas, ONG y sindicatos, especialmente CODEFF y FSC. En el caso de FSC, el 85% de los ingresos provienen de contribuciones de fundaciones privadas y el 15% restante proviene de membresías y cuotas de acreditaciones. Los recursos provenientes de fundaciones también sirven como fuente indirecta de apoyo a las actividades del FSC a través de ONG ambientales y sociales que apoyan activamente al FSC.

Objetivos y principales características:

El objetivo del ICEFI es la generación de un estándar para bosque nativo y plantaciones bajo los principios y criterios del FSC y evaluar sistemáticamente su aplicación, promover la certificación forestal FSC, velar por el desarrollo adecuado de los procesos de certificación y constituirse en una instancia de contactos entre la secretaría FSC, los certificadores, propietarios forestales y público en general.

Estructura y operativa del programa:

El primer objetivo de ICEFI es definir estándares nacionales de certificación bajo los principios del FSC, lo que se espera lograr durante el año 2002. Para ello se ha definido una metodología que incorpora a todos los sectores involucrados en el tema forestal y que representan intereses ambientales, sociales o económicos. Así, el desarrollo del

Estándar se realiza en el seno de dos comités técnicos, el Comité Técnico Bosque Nativo (CTBN) y el Comité Técnico Plantaciones (CTPL), los que cuentan con la participación de representantes de organizaciones vinculadas al sector forestal articulados en 3 cámaras: social, ambiental y económica. Cada Cámara consta de un directorio elegido cada dos años compuestos por 4 representantes de cada Cámara. Cada Cámara posee igualdad de voto en la toma de decisiones del programa (1/3). Adicionalmente, existe un Comité Técnico de Promoción y Comunicaciones (CTPC). Igual que en el caso de FSC Internacional, ICEFI otorgará un sello al producto que acreditará un MFS para toda la cadena de custodia de la madera una vez homologado con FSC Internacional. El logo del FSC sólo puede ser aplicado a productos cuya cadena de custodia haya sido auditada (y monitoreada anualmente).

Si bien ICEFI nació vinculado a CODEFF, se espera que en el futuro se haga autónomo y se transforme en un espacio donde se evalúe el desempeño de los estándares cada 5 años y donde se pueda acceder a información respecto de la situación nacional e internacional sobre este sistema de certificación y para la resolución de conflictos. Asimismo, ICEFI formó un subcomité de marketing vinculado al CTPC para facilitar el acceso a información de mercado y para promover los beneficios económicos vinculados a la certificación. Con ello, la secretaría del FSC y los grupos compradores vinculados al WWF se han contactado con empresas interesadas en comprar productos certificados de los bosques nativos y plantaciones chilenas. A enero de 2002 se habían establecido contactos con empresas belgas y se espera más información a partir de los 15 grupos compradores de madera certificada FSC que han sido contactados.

En relación a la acreditación, será el mismo FSC Internacional la identidad acreditadora, y se utilizarán las mismas empresas certificadoras ya acreditadas por esta entidad.

Estructura del estándar:

Aún no se dispone de un borrador del estándar ICEFI. No obstante, tomando como referencia FSC Internacional, se sabe que el sistema posee una estructura de tipo jerárquico, contando con 10 Principios Generales (el N° 10 es un principio rector específico para plantaciones y establece que ellas, las plantaciones, deben cumplir con los otros 9 principios), 56 Criterios relacionados con el cumplimiento de los 9 Principios, y un determinado número de indicadores para cada Criterio. Estos Principios y Criterios son aplicables a nivel internacional, mientras que los Indicadores y Verificadores son específicamente desarrollados para cada país o región. Debido a que ICEFI contempla un Estándar para Bosque Nativo y otro distinto para Plantaciones, el Estándar de Bosque Nativo contará con los 9 primeros principios de FSC y el de plantaciones con los 10 Principios

Grado de avance:

La propuesta del Estándar de Bosque Nativo estaría en fase de revisión final. Se espera que el borrador sea sometido a consulta pública en los grupos de interés fuera del ámbito de la ICEFI una vez realizada la armonización con la propuesta del CTPL hacia mediados del 2002.

El Estándar para Plantaciones, por su parte, se encuentra recién en la fase de discusión de los indicadores para poder someterlo al proceso de armonización con la propuesta del CTBN previo a ser sometido a consulta pública hacia fines de 2002.

Involucramiento de la sociedad y difusión de información:

La metodología utilizada por FSC para crear el Estándar y reproducida en la generación del Estándar ICEFI, es en sí participativa. Se realizan asambleas con los representantes de cada Cámara, las cuales son abiertas a todo público, donde se crea la estructura del Estándar, sus normas y directrices. Una vez terminado el trabajo del Comité Técnico los borradores se someten a consulta pública.

Adicionalmente, ICEFI cuenta con el subcomité de Marketing que tiene por objeto dar a conocer la certificación FSC a nivel local. En un Taller especial fueron se establecieron las estrategias de comunicación para una campaña de promoción a desarrollarse en los próximos dos años. En el encuentro se reunieron profesionales especialistas de distintas ONG chilenas que conforman el ICEFI, diseñándose estrategias y planes de acción.

Asimismo, se han elaborado herramientas de difusión como folletos, carpetas, talleres y seminarios. Desde octubre de 2001 el ICEFI cuenta con un boletín electrónico mensual, donde se publican las noticias más relevantes en torno a esta iniciativa, como es el estado de avance de los borradores e instituciones involucradas. También se puede encontrar información sobre las diferentes etapas del proceso de certificación a través del Centro de Información sobre Certificación FSC que funciona en CODEFF y cuentan con una página web (www.icefi.cl).

ANEXO 3

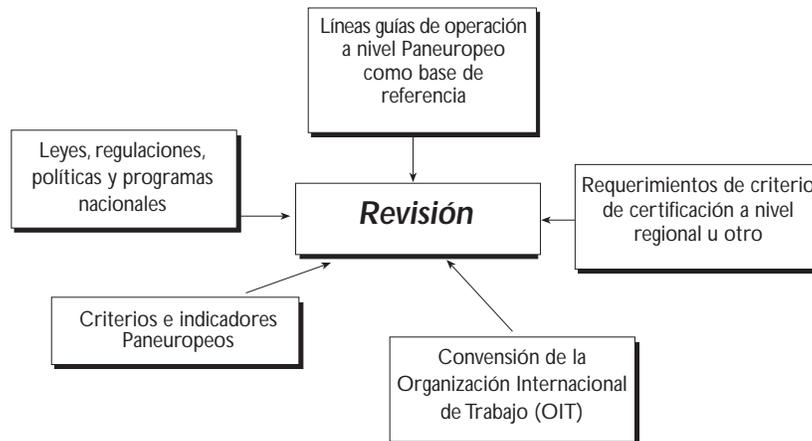
Pautas para la elaboración de normas de PEFC y procedimientos para la aprobación de esquemas de certificación de PEFC

Los elementos fundamentales para la elaboración de criterios de certificación para niveles nacional, regional u otro nivel inferior al nacional son los siguientes:

- Criterios Paneuropeos (PEC): Los criterios de certificación a utilizarse en PEFC se apoyan en los seis Criterios Paneuropeos para el Manejo Forestal Sustentable, como marco de referencia común (vea Anexo 2).
- Indicadores Paneuropeos (PEI): El Proceso Paneuropeo identificó un conjunto de 27 indicadores cuantitativos y descriptivos para la supervisión e información nacional (vea Anexo 3). Cada país es libre de dar una mayor elaboración a estos indicadores en el nivel nacional.
- Pautas Paneuropeas de Nivel Operativo (PEOLG): Las Pautas Paneuropeas de Nivel Operativo serán la base de referencia cuando se elaboren los criterios de certificación nacionales y regionales (vea Anexo 4).
- Leyes y regulaciones: Tienen que respetarse las leyes, programas y políticas nacionales.

- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Todos los Convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por el país correspondiente serán respetados en la implementación del SFM. Además, los Convenios centrales de OIT²³⁰ también serán respetados en la implementación del SFM. El Código de Prácticas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo Forestal de la OIT es considerado un documento útil que debe tenerse en cuenta cuando se elaboren los criterios nacionales y regionales de certificación.

Figura II.2.
Bases para los
Criterios de
certificación
Forestal del
PEFC.



Proceso de elaboración en los niveles nacional, regional u otro nivel inferior al nacional

- Se creará un Foro (por ejemplo, grupo de trabajo, comisión o consejo) del cual se invitará a participar a todas las partes correspondientes que se interesen en el proceso (por ejemplo, dueños de predios forestales, industrias forestales, ONG, distribuidores, gremios, etc.).
- Los pasos a seguir en la elaboración del mencionado foro son los siguientes:
 - evaluación de la importancia de los elementos de SFM
 - interpretación de los elementos de SFM en situaciones nacionales
 - definición de los elementos de SFM
- **Transparencia:** Durante la preparación de los criterios de certificación a cargo del Foro, los documentos en borrador deben estar a disposición de las partes interesadas que así lo soliciten.
- Un estudio Piloto puede ser un mecanismo útil en el desarrollo del proceso.
- **Consenso:** Alcanzar un consenso será un objetivo, pero no una condición previa, para decidir sobre los criterios de certificación.
- **Proceso de Consulta:** Un espacio de tiempo razonable deberá destinarse para permitir un proceso de consulta sobre los criterios de certificación del último borrador, antes de que se tome una decisión final.
- Los Criterios de Certificación serán revisados periódicamente a la luz de nuevos conocimientos científicos y con miras a generar un sostenido perfeccionamiento de los mismos.

230) Los Convenios centrales de la OIT son los siguientes: N° 2, sobre el Trabajo Forzoso, 1930; N° 87, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, 1948; N° 98, sobre el Derecho de Sindicalización y la Negociación Colectiva, 1949; N° 100, sobre Igualdad de Remuneración, 1951; N° 105, sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957; N° 111: sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958; N° 138: sobre la Edad Mínima para el Ingreso al Empleo, 1973.

- Deberá seguirse el proceso arriba descrito cuando los criterios de certificación sean sometidos a revisiones periódicas.

Procedimientos para la aprobación de esquemas de certificación de PEFC

Requisitos mínimos de PEFC

Todo esquema de certificación forestal nacional, regional o de un nivel inferior al nacional tendrá contar con la aprobación del Consejo de PEFC. Los procedimientos para realizar lo anterior tienen en cuenta las Guías 61 y 62 de ISO.

- Presentación del esquema de certificación con la lista de verificación completa (disponible en la secretaría) ante la Secretaría del PEFCC junto a una solicitud por escrito del miembro nacional de PEFC (o el propietario de otro esquema) para que el esquema sea formalmente evaluado y aprobado. La presentación debe hacerse en papel y también en formato electrónico para poder publicarla en la página web oficial de PEFCC. Lo anterior posibilita que haya comentarios públicos.
- El esquema se entrega a la Junta de Directores que designa una consultoría o consultores independientes para cada caso con el fin de evaluar que el esquema cumpla con las exigencias del PEFCC. En los casos en que no sea posible encontrar una consultoría independiente, puede designarse un grupo de expertos independientes. Estos expertos deben contar con las capacidades pertinentes necesarias para evaluar el esquema en relación con los criterios de PEFCC. En cada caso, los asesores provendrán de países distintos al del solicitante, y no deben tener ningún interés personal en la solicitud.
- Copias del esquema (incluyendo la lista de verificación) también serán enviadas a cada cuerpo directivo nacional de PEFC que sea miembro de PEFCC con los comentarios escritos a la fecha, los que, a su vez, serán enviados a los consultores o el grupo de expertos independientes dentro de un plazo máximo de 3 semanas. El esquema (con la lista de verificación completa) también será publicado en la página web oficial de PEFCC para los propósitos antes descritos.
- En los casos en que se necesiten modificaciones menores, los consultores independientes podrán analizarlas directamente con el solicitante de tal modo que puedan realizarse los cambios.
- A los consultores independientes se les solicitará que preparen un informe para la Junta de Directores, dentro de un plazo máximo de 5 semanas, de tal modo que pueda tomarse una decisión en cuanto a la conformidad del esquema de certificación con lo señalado en el Artículo 6 de los Estatutos de PEFCC. También se enviará una copia del informe al solicitante.
- En los casos en que la Junta de Directores determine la conformidad de un esquema de certificación, se hará llegar a la Asamblea General la recomendación de aprobar el esquema. Se organizará una votación postal y los delegados de la Asamblea General autorizados para votar en representación de los Cuerpos Directivos nacionales de PEFC, que sean miembros de PEFCC, tendrán tres semanas para responder.
- En el caso de que la Junta de Directores determine que un esquema de

certificación no cumple las exigencias, se informará al solicitante. Posteriormente, el solicitante podrá revisar el esquema y volver a postular o podrá apelar a la decisión de la Junta de Directores y hacer que la Asamblea General reconsidere el esquema en su próxima reunión.

- Si una mayoría vota a favor de un esquema vía elección postal, el esquema se considerará aprobado por el PEFCC y estará autorizado a utilizar el logo de PEFC y/o la frase que señala su cumplimiento de las reglas de PEFCC. Esto se anunciará en la página oficial de PEFCC. Si la votación es negativa, el solicitante podrá apelar para que su esquema sea reconsiderado en la siguiente Asamblea General.
- La Junta de Directores también puede decidir que una solicitud sea analizada en la siguiente Asamblea General.
- Toda modificación menor que se proponga a un esquema aprobado tendrá que ser presentada al PEFCC para su evaluación y para garantizar que siga cumpliendo con las exigencias de PEFCC. La Junta de Directores tiene la facultad de aprobar modificaciones menores en representación de la Asamblea General, siempre que éstas hayan sido sometidas a una evaluación por parte de un consultor independiente –al igual que en los pasos anteriores– que determine su cumplimiento con las exigencias de PEFCC. Las modificaciones mayores tendrán que ser aprobadas por la Asamblea General, tal como se explica más arriba.
- Cada solicitante es responsable de cubrir los costos en que se incurra durante el proceso de evaluación.
- PEFCC tiene que garantizar que el esquema cumpla con sus exigencias técnicas. Así como el esquema tiene que ser implementado por los organismos de certificación acreditados por los servicios nacionales respectivos, es responsabilidad del solicitante garantizar que el esquema pueda cumplir con cualquiera de estas exigencias.

Compatibilidad de los criterios de certificación con los criterios Paneuropeos

El esquema de certificación forestal aplicará los Criterios Paneuropeos para SFM como marco de referencia común, y las Pautas Paneuropeas de Nivel Operativo constituirán la base de referencia en la elaboración de las normas.

Los criterios utilizados por el sistema nacional de certificación tendrán que ser compatibles con los Criterios Paneuropeos para SFM aprobados por la Tercera Conferencia Ministerial Paneuropea sobre la Protección de Bosques en Europa, realizada en Lisboa del 2 al 4 de junio de 1998 (que ahora se conocen como los Criterios Paneuropeos, pero que antes generalmente se les mencionaba como los “Criterios de Helsinki”).

Compatibilidad significa que los seis Criterios Paneuropeos se aplican adecuadamente. Debe entregarse una descripción adecuada, en la cual se explique de qué manera se utilizaron los Indicadores Paneuropeos y la OLG Paneuropea como base de referencia para la definición de los criterios nacionales de certificación. Esta información tiene que

adjuntarse a la solicitud de los esquemas nacionales para facilitar la evaluación de PEFCC.

Elaboración de los criterios de certificación

El proceso de elaboración de normas deberá respetar los siguientes elementos claves de dicho proceso, tal como se especifica en el Capítulo 1.1. Una descripción del proceso de elaboración tiene que adjuntarse a la solicitud de los esquemas nacionales para facilitar la evaluación del PEFCC.

Nivel de la solicitud de certificación forestal

El nivel geográfico adecuado para la elaboración de criterios y la solicitud en general es elección del solicitante que desea obtener certificación forestal. Los siguientes niveles o combinaciones son posibles: Certificación regional; Certificación grupal; Certificación individual.

Procedimientos de certificación

Las exigencias para los procedimientos de auditoría y certificación de PEFC se fundan principalmente en EN 45011 (Exigencias Generales para los organismos a cargo de sistemas de certificación de productos), EN 45012 (Exigencias Generales para organismos a cargo de evaluación y certificación/registro de sistemas de calidad) y EN 30011-2 (Criterios de calificación para auditores de sistemas de calidad). Los procedimientos de los respectivos esquemas de certificación se documentan y entregan a los solicitantes y a los entes que otorgan la certificación. La documentación también contendrá una descripción de los derechos y obligaciones de los solicitantes.

La norma EN 45012 especifica los criterios generales para los organismos de certificación a cargo de sistemas de gestión ambiental aplicables a certificadores de manejo forestal. También es posible que se reconozca como organismos competentes (comparables a los acreditados con EN 45012 ó 45011) a otros cuerpos acreditados a nivel nacional que hayan demostrado capacidad, la debida imparcialidad y que cuenten con sistemas de gestión adecuados para llevar adelante un proceso de certificación de manejo forestal.

La norma EN 45011 especifica los criterios generales para organismos de certificación, en particular la certificación de gestión de calidad aplicable a certificadores de cadenas de custodia de productos forestales. También es posible que se reconozca como organismos competentes (comparables a los acreditados con EN 45012 ó 45011) a otros cuerpos acreditados a nivel nacional que hayan demostrado capacidad, la debida imparcialidad y que cuenten con sistemas de gestión adecuados para llevar adelante un proceso de certificación de manejo forestal.

La norma EN 30011-2 especifica los criterios de calificación para los auditores ambientales, y es una guía que debiera usarse como apoyo para la solicitud de sistemas de gestión ambiental y auditoría ambiental. Las exigencias mínimas se fijan para que las auditorías se lleven a cabo con efectividad y de manera uniforme.

Resumen del proceso de aprobación de normas regionales y nacionales (FSC)

Responsabilidades del Grupo de Trabajo

- El Grupo de Trabajo tiene que asegurar que las normas cumplan con todas las exigencias detalladas en la sección 12.3, Preparación de las Normas de Supervisión Forestal Regional. El Grupo de Trabajo también debe aprobar de manera explícita las normas.
- La documentación entregada por el Grupo de Trabajo deberá incluir los documentos de las respectivas normas y otro documento en que se describa el proceso de elaboración de las normas. El solicitante debe también incluir una lista de personas y organizaciones que respalden las normas (por escrito)
- Los documentos de las respectivas normas deberán (a) presentarse en una estructura acorde con los 10 Principios de FSC, (b) ser aplicables para evaluaciones de certificación en el sector forestal, sin ulteriores interpretaciones o elaboraciones, y (c) especificar de modo operacional qué se entiende por “fallas principales” del FSC P&C, al nivel de cada uno de los Principios. La información para el punto (c) puede incluirse en un documento anexo de puntaje. Nótese que todas estas exigencias se aplican a las normas aprobadas después del 1 de enero de 1999.
- El documento que describe el proceso de elaboración de las normas tendrá que cumplir específicamente con las siguientes exigencias:
 - Proceso de consulta: el documento abordará los elementos detallados en la sección 12.3.1, Exigencias y Recomendaciones para la Redacción de Normas Regionales;
 - homologación: el documento tendrá que convencer a la Junta de Directores de FSC de que las normas son compatibles con las de regiones similares y/o vecinas. Las discrepancias tendrán que justificarse sobre la base de las diferentes condiciones ecológicas, sociales o económicas. El Grupo de Trabajo tiene que presentar (a) una lista de las normas regionales, nacionales y locales vigentes que fueron sometidas a análisis, y (b) los datos sobre las normas obtenidos por el Grupo de Trabajo/ Grupo de Redacción de Normas de otros Grupo de Trabajos pertinentes. Nótese que el FSC, por lo general, espera que las normas sean homologadas en función de exigencias mayores y no inferiores;
 - exigencias técnicas: tienen que cumplirse y/o abordarse los pasos requeridos del proceso de elaboración de normas, las características esperadas de las normas y las disposiciones de someter las normas a revisión.
- Las normas en borrador y los documentos de respaldo pueden ser presentados a la Secretaría en cualquier momento. La Secretaría trabajará en conjunto con el Grupo de Trabajo para tratar de completar todas las exigencias.

Secretaría de FSC

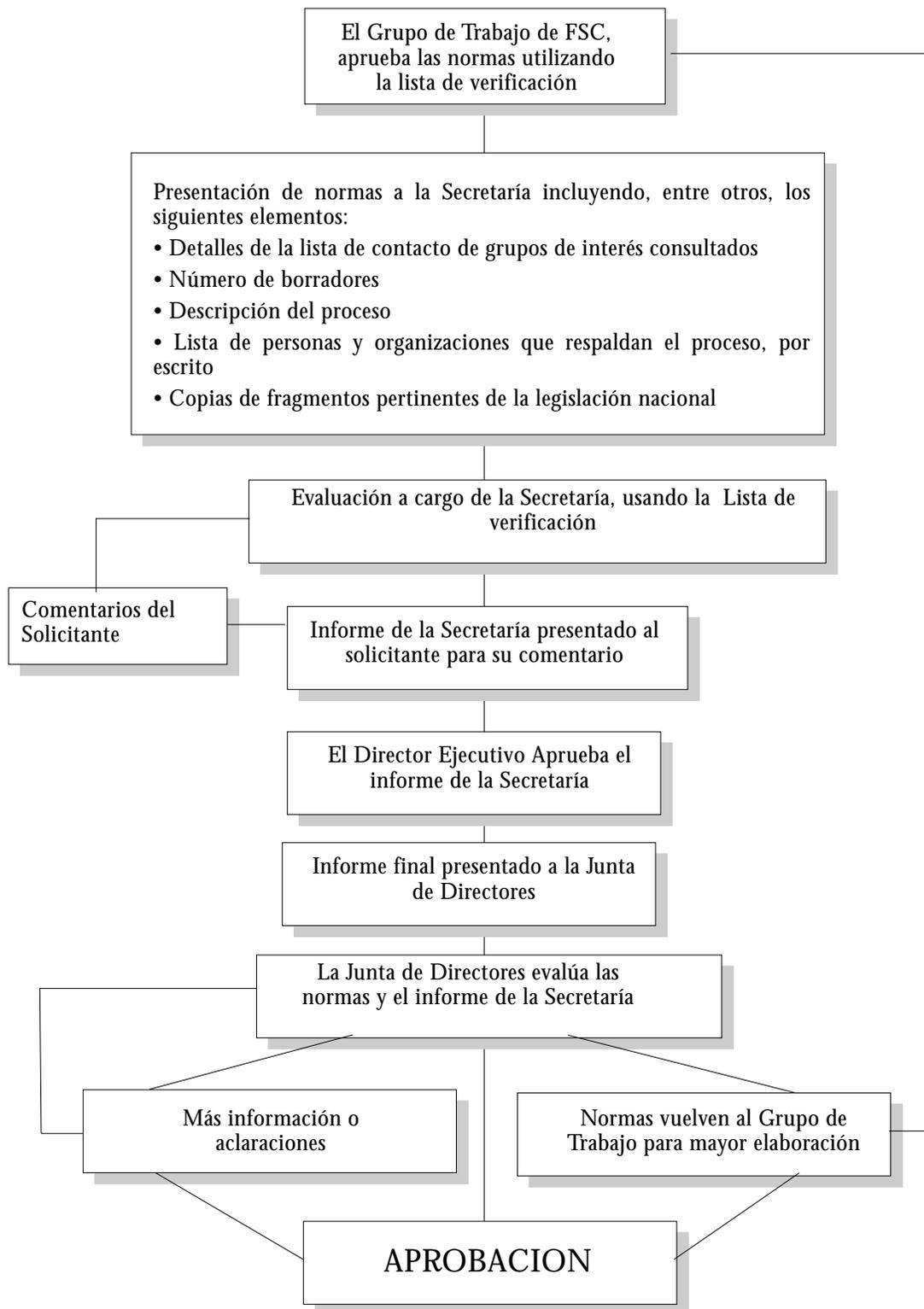
- La Secretaría de FSC evalúa las normas y documentos presentados y elabora un informe de evaluación.

- La Secretaría de FSC utiliza el *Informe Genérico de Evaluación de Normas de Supervisión Forestal Regional* en la elaboración del informe de evaluación.
- La secretaría consulta directamente otras iniciativas nacionales en países vecinos y en regiones ecológicas similares para confirmar el nivel de homologación alcanzado.
- La Secretaría presenta la lista de verificación completa al solicitante para su comentario antes de que el informe de evaluación se encuentre finalizado.
- El plazo máximo es de seis semana para cumplir con todas las exigencias: Para obtener una recomendación sólida y positiva ante la Junta, todo este proceso debe completarse seis semanas antes de la siguiente reunión de la Junta, lo que permite tener tiempo para preparar, traducir y distribuir los documentos con la debida anticipación a la reunión.
- Los siguientes documentos se presentan ante la Junta de Directores de FSC, al menos dos semanas antes de la reunión de la junta: las normas presentadas para su aprobación; el informe de la secretaría sobre todos los documentos presentados por el Grupo de Trabajo; las listas de verificación completas. El paquete completo de documentos presentados por el Grupo de Trabajo se pondrá a disposición de cada miembro de la junta que así lo solicite, y también estarán disponibles para su consulta durante la reunión de la junta.

Junta de Directores de FSC

- La Junta de Directores de FSC toma la decisión final sobre la aprobación de las normas presentadas.
- La Junta de Directores de FSC puede solicitar más información o aclaraciones. Las normas también pueden volver al Grupo de Trabajo para una mayor elaboración, si la Junta de Directores siente que las normas no cumplen con las exigencias de FSC.

Figura III.3
Proceso de aprobación de normas del FSC.



7. Bibliografía

- Aguirre J. *et al* (2000), “Manual Instructivo sobre Certificación Forestal”, INFOR.
- AS AND UPM (year??) “User-Friendly Environmental Data for Paper Rolls: Increasing Transparency with a New “Product Related Profile”.
- AS AND UPM (2001), “Tracing Russian Wood Imports”.
- Bull *et al*: (2001), “Wood Procurement Policy: An Analysis of Critical Issues and Stakeholders”, The Forestry Chronicle, Vol.77 N°2, march/april 2001.
- Cerda A. *et al* (2001), “Certification of Sustainable Forest Management: A Comparative Analysis of the Programs CERTFORChile and the Forest Stewardship Council”, Econativa.
- CEPI (2000), “Comparative Matrix of Forest Certification Schemes”.
- CEPI (2000), “Environment Report 2000”.
- CEPI (2000), “Annual Report 2000”.
- CERTFORCHILE (2002), “Estándar Nacional de Plantaciones – enero 2002”.
- COFI: www.cofi.org
- Colin A. (2001), “Evaluation des Potentialités de Marché Sur le Territoire Chilien des Produits Forestiers Ligneux Certifiés par le Systeme FSC”, Tesis de Grado Ecole Nationale D´Ingenieurs des Travaux Agricoles de Bordeaux.
- CORMA (2001), “Certificación Forestal”, Temas de Fondo, Año 1 - N° 3, marzo de 2001.
- CORMA: www.corma.cl : Estadísticas disponibles sobre producción y exportaciones chilenas de productos forestales.
- EUROSTAT (2001), “Statistics in Focus: Agriculture and Fisheries” Theme 5 – 9/2001.
- FAO (2001), “State of the World´s Forest 2001”.
- FAO (1998), “Estadísticas de Comercio y Consumo de Productos Forestales”.
- FAOSTAT: www.faostat.com : Estadísticas disponibles sobre producción y consumo de productos forestales en el mundo.
- FERN (2001), “Behind the Logo: An Environmental and Social Assessment of Forest Certifications Schemes”.
- Evison I.(1998), “FSC National Initiatives Manual”, First Secretariat Draft.
- FUNDACIÓN CHILE (2001), Revista Lignum N° 51, junio-julio 2001.
- ICEFI (2001), “Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente (ICEFI)” Boletín N°1, octubre de 2001.
- ICEFI (2001), “Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente (ICEFI)” Boletín N°2, noviembre de 2001.
- ICEFI (2002), “Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente (ICEFI)” Boletín N°3, enero de 2002.

ICEFI (2002), "Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente (ICEFI)" Boletín N°4, abril de 2002.

ISO (2001), "The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14000 Certificates – Tenth Cycle".

Klement E. (2001) "Institutioneller Wandel in der Papierbranche: Eine Analyse anhand ökologischer Herausforderungen", Dissertation N°2499, Difo-Druck GmbH, Bamberg 2001.

MERIDIAN INSTITUTE (2001), "Comparative Analysis of the Forest Stewardship Council and Sustainable Forestry Initiative Certifications Programs, Consensus Statement on Salient Similarities and Differences Between the Two Programs".

PEFC (1999), "Pan European Forest Certification: An Initiative for the Certification of Sustainable Forest Management", Report PEFC – Seminar 1999, Wurzburg Neubaukirche.

PROCHILE: www.prochile.cl

SBS (2001), "Mutual Recognition", Publication Silvicultura, Sociedade Brasileira de Silvicultura, august 2001.

SCHOLZ I. et al (1994), "Medio Ambiente y Competitividad: el caso del sector exportador chileno", Estudios e Informes 13/1994, Instituto Alemán de Desarrollo.

Simula M. et al (2001), "Forest Certification: Forging Novel Incentives for the Environment and Sustainable Forest Management" Proceedings of the International Workshop Brussels, Belgium, 6-7 September 2001, EFI Proceedings 43, 2001.

UNDA *et al.* (2000), "Encuesta sobre Certificación del Manejo Forestal", realizado para el INFOR.

Watkins R. *et al.* (1999), "Chile: A Market Study for Certified Forest Products" realizado para INFOR y SCC Natura.

IV. CERTIFICACIÓN ORGÁNICA Y ETIQUETAS FORESTALES EN LA OMC

1. La OMC hacia el acceso al mercado

La Ronda de Uruguay derivó en la creación del Acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio (TBT), vinculado a los productos, y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS). Con estos dos acuerdos, los estados miembro pretendían fortalecer las reglas internacionales que rigen las regulaciones y las normativas con miras a disminuir el uso de éstas para fines proteccionistas y pretendían también generar un “campo de juego” equilibrado. El sistema que regula la agricultura orgánica en la UE quedaría incluido en las TBT.

La regulación de las Medidas de Producción y Procesos (PPM), con formato de normas privadas voluntarias como el FSC, sigue siendo un tema no resuelto en la OMC, aun cuando muchos aspectos vinculados a los productos, las exigencias voluntarias y las normas internacionales pueden considerarse bastante similares a los aspectos relacionados con los esquemas voluntarios. El Banco Mundial y el FMI (2001), por ejemplo, afirman que:

“Un punto de preocupación en cuanto a las normas es la capacidad que tengan los países pobres para cumplir con normas técnicas y sanitarias de creciente complejidad en cuya elaboración no tuvieron mayor injerencia”. (p. 30).

Este punto ciertamente puede aplicarse también a las etiquetas ecológicas y a los esquemas privados voluntarios.

A pesar de que cada vez se cuenta con mejores antecedentes sobre los efectos económicos que tienen en los países en desarrollo las medidas vinculadas a productos, apenas existen pruebas en relación con los efectos de las PPM y/o las medidas voluntarias. Además, en lo que respecta a las disputas referidas a las TBT o SPS y vinculadas a productos, sólo 6 de los 27 casos que pasaron al Mecanismo de Resolución de Disputas de la OMC hasta fines del año 2000 fueron presentados por países en desarrollo, lo que demuestra la limitada capacidad de éstos para identificar los efectos y abordarlos en las negociaciones comerciales.

El único marco escrito para abordar las normas voluntarias al interior de la OMC lo proporciona el Código de Buenas Prácticas de las TBT, referido a la elaboración e implementación de tales normas, Anexo 3 de las TBT. La aplicabilidad y la esfera de acción de este Código, no obstante, han sido objetos de debate tanto en el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC como en el mismo Comité de las TBT²³¹. En la Primera Revisión Trienal del Funcionamiento e Implementación del Acuerdo sobre TBT (G/TBT/5-19 de noviembre de 1998) se criticaron algunos puntos del Código de Buenas Prácticas como la transparencia y las disposiciones que rigen su cumplimiento. En la segunda revisión los esquemas de etiquetado ecológico sólo se mencionan una vez y de manera tangencial:

231) Debate referido al grado en que abarca los aspectos propios de las PPM.

“48. El Comité destacó que las inquietudes referidas a la certificación se plantearon con cierta frecuencia en las reuniones del Comité durante los debates sobre la implementación y el funcionamiento del Acuerdo. En este sentido, el Comité reiteró la importancia de todas las exigencias de este tipo que sean compatibles con el Acuerdo, y en particular puso énfasis en que éstas no debieran transformarse en restricciones solapadas al comercio”. (p.10).

Por otra parte, debe destacarse que la lista de terceros países para las importaciones orgánicas corresponde a un tipo bastante excepcional de reconocimiento mutuo o de acuerdo de equivalencia, como lo contemplan las TBT (art.) y las SPS (art.). Ha sido extremadamente difícil lograr algún avance en el área de reconocimiento mutuo y de acuerdos de equivalencia, y sólo el recientemente aprobado acuerdo de equivalencia en el marco de las SPS constituye un prometedor paso adelante, aun cuando todavía no entra en vigencia. La lista de terceros países es extremadamente innovadora y efectivamente constituye un tipo de acuerdo de equivalencia, aun cuando en términos formales sea muy diferente.

En relación con las exigencias de comunicación e información, TBT se refiere a estos aspectos en varios de sus artículos y, de hecho, figuran entre los aspectos centrales del acuerdo sobre TBT. Sin embargo, la cuestión es determinar si el cumplimiento de estas exigencias, lo que la UE efectivamente hizo en el caso de su regulación sobre agricultura orgánica, es suficiente para generar una competencia justa en los productos afectados por las respectivas regulaciones. La participación de terceros países en la etapa de elaboración de las regulaciones sería, sin duda, una forma más comprometida para elaborar regulaciones no discriminatorias.

2. La OMC y los bienes y servicios ambientales

Las negociaciones de la OMC realizadas en Doha incluyeron el tópico de la liberalización de los mercados de bienes y servicios ambientales. Actualmente no existe en la OMC una definición de lo que se entiende por “bien ambiental”. Los servicios ambientales se definen de acuerdo con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), en especial la Lista de Clasificación de Servicios, W/120.

En la actualidad, distintos países o grupos de países están elaborando propuestas en relación con la definición de los artículos y servicios ambientales. OCDE (2001), que es uno de los organismos de mayor importancia entre los que participan en el debate, incluye en su propuesta de definición de bienes ambientales los productos de la agricultura orgánica y también los productos forestales certificados. Sin embargo, no entra en detalles tratándose de los esquemas de certificación que pudieran reconocerse, y tampoco expone un mecanismo de reconocimiento mutuo, armonización o acuerdos de equivalencia en lo que a este punto se refiere.

La repercusión que pudiera tener incluir las dos líneas de producto en la definición de los bienes y servicios ambientales sería la futura liberalización de los mercados, lo que antes que todo significa una reducción de los actuales aranceles que se aplican a tales productos.

3. La OMC y los subsidios

La ronda de negociaciones comerciales de Uruguay amplió las disciplinas a las políticas de fomento internas y los subsidios directos a la exportación en el marco del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias. Banco Mundial y FMI (2001) señalan que:

“...un aspecto clave de los acuerdos de la Ronda de Uruguay es la distinción entre políticas internas que distorsionan el comercio y las que no lo hacen –la distinción entre “amber box” para las políticas con los mayores efectos en la producción y el comercio, y “green box” para las políticas con los mínimos efectos en el comercio.”

Las últimas quedaron exentas de las exigencias de reducción, mientras que en el caso de las primeras, los países miembro se comprometieron a una reducción de 20% para los techos de fomento interno para el período 1995-2000. Una vez suscrito el acuerdo, según el Banco Mundial y el FMI (2001) se produjo una nueva orientación de los instrumentos de fomento, desde las medidas *amber box* hacia las *green box*.

Los resultados de la última Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, y las indicaciones para la nueva ronda comercial, pueden considerarse como una continuación de la política que generalmente apunta a la reducción de los subsidios, pero que permite el uso de éstos para propiciar efectos ambientales externos positivos y para promover la adaptación de las actuales instalaciones a las nuevas exigencias ambientales.²³² No se esperan cambios significativos. Hasta la fecha no se presentado ningún litigio en contra de las medidas *green box*.

Considerando que la agricultura orgánica constituye una gama de productos bajo regulación oficial, aun cuando sea de índole voluntaria, el nivel actual de los subsidios que entrega la UE a la agricultura orgánica podría considerarse litigable.

232) Hasta un 20% del costo de adaptación se consideraría un subsidio no litigable.

V. CONCLUSIONES

En este proyecto se analizaron dos casos de exportaciones chilenas de productos sustentables con miras a responder por qué no se ha manifestado una tendencia más clara hacia una mayor exportación de estos productos al mercado de la UE.

¿Qué conclusiones pueden plantearse en relación con las hipótesis analizadas en este trabajo luego de examinar con gran detalle los dos casos de exportación de productos sustentables?

1. Existen “protecciones explícitas e implícitas” en el mercado verde en los países importadores (esto es: los mercados verdes existen, pero están reservados para los productores del mismo país)
2. ¿Hay una carencia de capacidad para desarrollar nuevos mercados verdes en el país exportador?

En términos muy generales, en los capítulos anteriores se entregaron argumentos que podrían utilizarse para respaldar, en el caso de la vitivinicultura orgánica, ambas hipótesis. En el caso de los productos forestales con manejo sustentable, las hipótesis, en general, tendrían que ser rechazadas. Debiera recordarse que esta situación se ve bien reflejada en la información que se dispone sobre las cifras de producción y exportación de las dos líneas de productos²³³: mientras la agricultura orgánica representa un 0,02% de la producción agrícola chilena, y las exportaciones no ascienden a más de un 0,03% de las exportaciones totales, la producción forestal sustentable certificada representa un 8% del total de bosques productivos del país. Estas cifras se comparan con el 1% a 18% de suelo agrícola destinado a producción orgánica en la mayoría de los países, y con un 10% del total de bosques productivos a nivel mundial.

A continuación se resumen los principales argumentos:

1. Existen Protecciones en el Mercado Verde

En el mercado de productos orgánicos lo anterior se manifiesta a través de:

- Un esquema de certificación difícil de penetrar (el esquema nacional de certificación tiene que cumplir con la normativa de la UE; en la práctica, la certificación se debe obtener caso a caso en los distintos países de la UE)
- Incertidumbre en cuanto al futuro de los procedimientos de certificación para las importaciones
- La existencia de subsidios significativos a los productores orgánicos en la UE
- Un complejo sistema de canales de comercialización
- La existencia de una amplia gama de esquemas nacionales y/o privados de certificación, paralelos al esquema de la UE²³⁴.
- La falta de información de mercado sistemática

Llama la atención que en el caso de la agricultura orgánica, el caso con más barreras de ingreso, el producto orgánico es una competencia directa con los productores. En la UE se ha desarrollado un sólido mercado interno para estos productos y, tal como se describe en el Capítulo II, las asociaciones de productores participan directamente en la certificación y/o comercialización del producto final.

233) Ver los Capítulos II y III de este informe.

234) Aun cuando en el caso del vino esto no pareciera ser una carga significativa. No está claro si el consumidor final prefiere los esquemas nacionales de certificación.

En el mercado de los productos forestales con manejo sustentable, más que darse una situación de protecciones en la industria verde, el problema gira en torno a la gestión de la cadena de valor, lo cual implica los siguientes aspectos:

- la preferencia otorgada a los esquemas internacionales de certificación:
 - los costos adicionales que ello implica,
 - la aceptación de los esquemas nacionales de certificación sigue estando a criterio de los sistemas internacionales de certificación,
- el problema de las demoras y la distancia geográfica entre el consumidor final y el proveedor de la materia prima ,
 - la falta de información de mercado que ello implica.

Debe recordarse que la naturaleza de los dos casos y sistemas de certificación es sumamente diferente: uno, el de la agricultura orgánica, es regulado por autoridades oficiales; el otro, el manejo forestal sustentable, es voluntario y no está regulado. La posibilidad de que la certificación forestal se regule tal como en el caso de la agricultura orgánica genera inquietud. Sin embargo, dada la diferente naturaleza de la constelación del mercado, es probable que el resultado también sea diferente. Sería un error concluir de este estudio que la regulación de sistemas de certificación voluntaria sea perjudicial para las exportaciones de un país en desarrollo. Más bien, el problema consiste en cómo incluir las perspectivas del país en desarrollo, sobre todo cuando se establecen las reglas de la OMC y, también, las normativas de la UE.

A partir de los estudios de caso pueden deducirse diversos pro y contra (potenciales) que implica contar con un sistema regulado o con uno voluntario y no regulado:

	Sistema regulado	Sistema voluntario no regulado
PRO	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización del sistema de apoyo a nivel nacional e internacional • Reglas claras • Compromiso de las autoridades públicas y, por ende, inclusión potencial en los esquemas de cooperación 	<ul style="list-style-type: none"> • Un sistema más ágil; se evita la burocracia • El mercado decide quién funciona más rápido; mayor eficiencia
CONTRA	<ul style="list-style-type: none"> • Lentitud de la burocracia • Grupos de presión, intereses nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbitrariedad • Sistema de control poco claro

2. Reglas y rol de la OMC

Las reglas la OMC debieran fomentar el comercio de productos sustentables, apuntar a la liberalización de estos mercados tanto como sea posible, pero al mismo tiempo otorgar un marco legal adecuado para resguardar los potenciales impactos sociales y ambientales de esta liberalización. En términos concretos, la OMC debiera ayudar a

potenciar los pro y mitigar los contra mencionados en la tabla anterior. Sin embargo, la OMC se ha mantenido al margen de este debate, al menos en lo referido a los esquemas voluntarios no regulados. A diferencia de las regulaciones oficiales, incluidas en las TBT, las escasas reglas que en la actualidad regulan las normas voluntarias están contenidas en el Código de Buenas Prácticas para la Preparación, Aprobación y Aplicación de Normas elaboradas por los Organismos Normalizadores, contenidas en el Anexo 3 de las TBT. Este Código está dirigido explícitamente al respectivo organismo nacional de normalización, representante de ISO. No existe mención alguna a los esquemas voluntarios de certificación que no se incluyen en la labor de los organismos de normalización. En las 30 páginas del documento en que se revisan la operación e implementación de las TBT²³⁵, los esquemas voluntarios de certificación no incluidos en el dominio de los organismos de normalización se mencionan sólo en el párrafo G “Otros Elementos”:

“48. El Comité destacó que las inquietudes referidas a la certificación se plantearon con cierta frecuencia en las reuniones del Comité durante los debates sobre la implementación y operación del Acuerdo. En este sentido, el Comité reiteró la importancia de todas las exigencias de este tipo que sean compatibles con el Acuerdo, y en particular puso énfasis en que éstas no debieran transformarse en restricciones solapadas al comercio.” (p.10)

Entre los demás organismos de OMC involucrados en el comercio de productos sustentables se incluye, tal como se señala en el Capítulo IV, al menos los siguientes: el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente, y los comités sectoriales como el Comité de Agricultura. Estos tienen que reunirse con el fin de coordinar el debate sobre el comercio de productos sustentables.

3. Problemas en el mercado nacional

Tal como en el caso de los obstáculos que deben enfrentarse en el mercado de las exportaciones, en el nivel nacional los problemas se presentan principalmente en relación con la agricultura orgánica. Estos problemas se relacionan con los siguientes aspectos:

- no existe una estrategia clara en relación con la agricultura orgánica
- no existe un apoyo específico de parte del gobierno
- no existe un sistema de certificación en funcionamiento
- la asociación entre productores es débil
- falta un mercado interno sólido
- falta información de mercado
- falta capacidad técnica

En general, en el sector forestal la mayor parte de los productos son exportados, razón por la cual el mercado exportador es el principal elemento a ser considerado y, por ende, la certificación de los productos en el mercado exportador no implica la misma dicotomía entre mercado interno y externo del mercado de productos orgánicos.

No obstante, algunos elementos influyen y entorpecen el proceso de certificación forestal en el nivel nacional:

- los conflictos entre ONG y compañías en temas relacionados con la sustentabilidad del sector forestal

235) Ver, WTO (2000)

- carencia de información sobre el mercado internacional
- carencia de un enfoque gubernamental sistemático para la certificación forestal

4. Recomendaciones

Para hacer frente a los obstáculos se necesita una acción concertada que vaya más allá de una institución pública o privada, más allá de una asociación comercial, más allá de una ONG activa o pasiva bien intencionada, e incluso más allá de un país en el nivel internacional.

Una estrategia general que involucrara a todos los actores podría incluir los siguientes elementos:

- apoyar la creación de un Centro de Innovación y Comercio Sustentable,²³⁶ como el propuesto por IIED (2000), para garantizar la existencia de información y análisis de mercado
- exigir reglas claras de equivalencia y/o reconocimiento mutuo, sobre todo tratándose de esquemas importantes como IFOAM y el sistema de la UE para la agricultura orgánica; y los esquemas FSC y PEFC para la industria forestal sustentable; a la vez que
- insistir en la importancia de los procedimientos nacionales para crear los esquemas de certificación
- insistir en la inclusión más explícita de los esquemas de certificación ecológica incluidos el Código de Buenas Prácticas para la Preparación, Aprobación y Aplicación de Normas de TBT en estos aspectos; quizás solicitando que un organismo independiente supervise la implementación del Código
- incluir debates sobre subsidios a bienes ambientales en la OMC, con miras al *quid pro quo*, esto es, asistencia técnica e información de mercado por la aceptación de programas de subsidios
- analizar las consecuencias de incluir la agricultura orgánica y los productos forestales sustentables en la clasificación de bienes ambientales a nivel de la OMC
- estar informados de la estrategia de negociación de los países industrializados, sobre todo de la UE, y los argumentos y actores detrás de tal estrategia²³⁷
- fomentar la cooperación regional y el intercambio de información²³⁸

La disminución de los aranceles para la agricultura orgánica y los productos forestales sustentables podría ser un método interesante para fomentar la producción y exportación de productos sustentables. Los productos forestales con manejo sustentable están, tal como se mencionó en el Capítulo III, incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias de la UE, lo que ya implica una reducción de los aranceles. En el caso del vino, los aranceles actuales para el vino convencional llegan a unos US\$ 20 por hectolitro. Una disminución de los aranceles del vino orgánico podría haber generado una ventaja competitiva en relación con las exportaciones de vino convencional. Sin embargo, el recientemente suscrito Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile²³⁹ contempla un arancel cero recíproco en el caso de los productos forestales y

236) "Sustentable" debiera entenderse en los dos significados que aquí se señalan: productos sustentables y centro sustentable; este último aspecto es piedra de tope de muchas de las iniciativas iniciales mencionadas en este sentido.

237) Los anteriores capítulos entregaron algunos antecedentes sobre este aspecto. Algunos documentos, como AGÖL (2000), entregan una visión general de las posiciones de los distintos actores en el caso de la agricultura orgánica. Está claro que la presión apuntará a una extensión de las medidas «green box», un énfasis en el apoyo a los mercados locales, y una actitud de considerar las medidas de apoyo como «pagos» por servicios ambientales más que por «subsidios».

238) Países más avanzados, como Argentina o Costa Rica, pueden entregar experiencias útiles para los demás países de la Región que sólo en épocas recientes han iniciado sus programas. Para ver algunos estudios de caso, ver, por ejemplo la iniciativa CBTF de CNUCD y PNUD (<http://www.cbtf.org>) El caso de Costa Rica también ha sido presentado en el nivel de la OMC (Comité de Comercio y Medio Ambiente, WT/CTE/W/202, 8 de octubre de 2001)

239) Ver, por ejemplo, www.direcon.cl

también en el caso del vino, con un calendario de cuatro años para dicha reducción. A nivel nacional se propone:

- generar un debate en torno al “comercio sustentable”, las oportunidades que implica y el apoyo estatal cuya promoción requeriría
- buscar estrategias coherentes y sistemáticas para cada uno de los productos sustentables implicados
- comprometerse a la plena implementación de un sistema de certificación para la agricultura orgánica, y entregar asistencia técnica relacionada con los procedimientos de acreditación en el sector forestal. La creación de un marco legal no es suficiente para implementar un sistema de certificación. Tal como recientemente señaló von Moltke:

“Las instituciones independientes, efectivas para la elaboración de regulaciones técnicas y para llevar a cabo evaluaciones en conformidad son asunto de gran importancia para cualquier país que desee participar en el lucrativo segmento del comercio internacional que se define mediante tales normas”. (p. 17)

Y las instituciones aludidas no son únicamente los organismos de normalización, sino todas las demás instituciones involucradas en los procedimientos de certificación y acreditación

Entre las recomendaciones específicas referidas a la agricultura orgánica se incluyen:

- enfocar la asistencia técnica hacia la asesoría en comercialización y, también, a la asesoría tecnológica
- otorgar asistencia financiera a la certificación durante el período de conversión
- solicitar la participación de terceros países en la redefinición del acceso de los productos orgánicos a la UE en el año 2005
- explorar posibilidades para incluir la cooperación de la UE en el fomento de la agricultura orgánica en el marco del Acuerdo de Cooperación entre la UE y Chile

Sector Forestal:

- trabajar con miras a un mejor conocimiento de las cadenas de abastecimiento, generando un mayor acercamiento entre los clientes finales y los proveedores de las materias primas
- fomentar el intercambio de información y la cooperación entre los dos sistemas nacionales de certificación

Observando estas recomendaciones queda claro que debe haber un compromiso y una acción coordinada, al menos, de parte de las siguientes entidades:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular PROCHILE, el Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable, el Directorio de Acuerdos y Negociaciones Bilaterales y Multilaterales y la Agencia de Cooperación Internacional
- CONAMA, en particular la Sección de Cooperación y Relaciones Internacionales
- El Ministerio de Agricultura, a través de sus servicios agrícolas y forestales en particular el SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), CONAF, (Corporación Nacional Forestal).
- El Ministerio de Economía, en particular los Servicios relacionados con el fomento de la producción, CORFO.

No existe una vía rápida para que se materialicen las oportunidades que han identificado la FAO, CNUCD, ITC y muchos otros actores para que “los países en desarrollo se incorporen al comercio de productos sustentables”. Pero viendo que los mercados de productos sustentables son mercados que efectivamente presentan una significativa expansión y un gran potencial, vale la pena asumir el desafío e iniciar el camino con una gestión más coordinada.

5. Bibliografía

AGÖL (2000) Liberalisierung des Welthandels als Herausforderung für den ökologischen Landbau. Conferene in the framework of the Green Week, Berlin, 21.1. 2000, www.agoel.de/200002.pdf

IIED Sustainable Markets Group, (2000). Stimulating Sustainable Trade – Phase 2 – Overview Report. IIED, London.

ITC (2002) Current market size and prospects: trading opportunities for developing countries. Policy Dialogue on promoting production and trading opportunities for organic agricultural products. UNCTAD, UNEP, Brussels, 21-22 february 2002.

UNCTAD (2002) Overview of organic agricultural markets and opportunities for developing countries. Policy Dialogue on promoting production and trading opportunities for organic agricultural products. UNCTAD, UNEP, Brussels, 21-22 february 2002.

Von Moltke, K. (2002) European Union / MERCOSUR Negotiations. The Environemnt and Sustainable Development Dimension. WWF European Programme Office.