
Un modelo alternativo de certificación de calidad alimentaria: La Ley VIII – N° 68 de Fomento a la Producción Agroecológica de Misiones¹

HARAVÍ ELOISA RUIZ

Facultad de Derecho, Ciencias y Políticas (UNNE)

haraviruiz@gmail.com

Resumen

Frente al sistema agroalimentario predominante se presentan diferentes alternativas que permiten a los pequeños productores aprovechar los beneficios de las «calidades extra» o «especificidades» de los frutos o productos que elaboran. Si bien las normas de calidades certificadas son una herramienta óptima ya que permiten el aprovechamiento de determinada característica de un fruto o producto, éstas pueden constituirse a su vez en un obstáculo para el acceso o permanencia en ciertos mercados, principalmente si su implementación y/o cumplimiento resulta demasiado difícil en términos de complejidad técnica o porque resulta excesivamente costosa su adopción. La ley provincial VIII-N°68, que tiene por objeto la elaboración e implementación de un sistema único de producción agroecológica en la provincia de Misiones, constituye un excelente ejemplo de una norma de calidad pública de aplicación voluntaria que brinda una oportunidad para los pequeños productores dedicados a la agroecología, ya que permite certificar su producción a través de la implementación de un proceso participativo de certificación, posibilitando la intervención activa de diferentes actores de la cadena de producción y acompañando técnica y económicamente al productor en dicho proceso.

¹ Ley sancionada el 16/10/2014, promulgada por Decreto N° 1.311 el 31/10/2014.

Palabras clave

Agroecología, certificaciones participativas, pequeños agricultores.

Abstract

There are different alternatives to allow small farmers to take advantage of the «extra qualities» or «specificities» of the fruits or products that they produce. Although these quality standards are a useful tool, they can be unachievable for small farmers if its implementation is too difficult or highly expensive. Law VIII-Nº 68 regulates the process of elaboration and execution of a quality certification system over agroecological production in the Province of Misiones, Argentina. It creates a voluntary public quality standard that provides an opportunity for small agroecological farmers to certify its production through a cheaper and technically feasible alternative. In order to achieve that goal it requires the intervention of different actors in the production chain.

Keywords

Agroecology, alternatives quality food standards, small producers.

Introducción

El sistema agroalimentario actual es el producto de transformaciones sociales y económicas de fines del siglo XX, especialmente gestadas a lo largo de las décadas 60 y 70, época que muchos reconocen como el inicio de la etapa de la «globalización», caracterizada principalmente por la internacionalización y transnacionalización de la economía mundial, facilitada en gran medida por los adelantos tecnológicos en materia de transporte y telecomunicaciones.

Este fenómeno de carácter global tuvo sin dudas su particular impacto sobre la agricultura y sus sistemas productivos. En efecto, el estudio de las consecuencias de la globalización sobre los sistemas productivos agrarios ha adquirido renovada importancia a partir de los que se conoce como «la cuestión agro-alimentaria» o cuestión alimentaria.

Actualmente «la agricultura familiar [y los pequeños agricultores en general] se enfrenta a un escenario absolutamente paradójico. Por una parte, la ascensión de los grandes imperios agroalimentarios que imponen las reglas del juego desde el punto de vista de la forma de producir, la dinámica logística, la distribución, el reparto de insumos y, obviamente, la remuneración de los productores. Por otra parte, el protagonismo de los consumidores, con sus anhelos de consumir productos más sanos y naturales, especialmente a causa de los escándalos recurrentes que nos llegan desde todas las partes del mundo. Es desde este punto de vista que se puede comprender la aparición de un verdadero “mercado de certificaciones”, cada vez más amplio y diversificado» (VELLEDA CALDAS & SACCO DOS ANJOS, 2014: 173).

Instrumentos de diferenciación de productos: las normas de certificación de calidades diferenciadas

La calidad es una abstracción que si bien de modo absoluto no puede formar parte de ninguna norma positiva como tal, es el punto de confluencia de la expectativa del consumidor con lo que se le ofrece. Supone tres dimensiones: 1) abarca el concepto de seguridad, 2) el cumplimiento de una forma definitoria y 3) se refiere a un colectivo de productos (VICTORIA, 2008).

Por supuesto que el Estado, en su rol de garante de la salubridad pública, debe garantizar un piso mínimo de calidad de los alimentos que se comercializan en el territorio nacional. Esta exigencia mínima de calidad surge de las normas de cumplimiento obligatorio y se relaciona con el concepto de inocuidad alimentaria.

Sin embargo, es la calidad certificada conforme a propiedades específicas inherentes a determinados frutos y productos agroalimentarios, o de las personas que los producen o los procesos que éstas utilizan, acreditada conforme a normas particulares que contemplan un proceso de evaluación para determinar la presencia de una característica o un grupo de características lo que nos interesa tratar aquí con mayor detalle. Tales son las calidades derivadas por ejemplo de las normas de certificación de Indicaciones Geográficas (IG) o de las Denominaciones de Origen controladas (DOC), o aquellas que certifican Agricultura Orgánica o Ecológica (Ley 25.127) y Marcas Colectivas (Ley 26.355), y todas aquellas que certifican diversas fases del proceso productivo o este en su totalidad, incluyendo eslabones más allá de la producción o procesamiento propiamente dicho.

Asimismo es importante aclarar que éstas pueden ser de origen público, si las sanciona el Estado, o privadas, si son creadas por empresas. Obviamente, las privadas son siempre de aplicación voluntaria, mientras que dentro de las normas de calidad públicas, encontramos normas de aplicación obligatoria (ligadas esencialmente al

aseguramiento de la inocuidad) y normas de aplicación voluntaria (como las referidas a Indicaciones Geográficas o Denominaciones de Origen).

Como observa Sáez (2009), en los últimos años se observa una proliferación y profundización de las medidas sanitarias y fitosanitarias, tanto en el sector público como privado, en un contexto caracterizado por la constante expansión de las normas que se aplican a los productos agrícolas y alimentarios (World Bank, 2005 en Sáez, 2009). Si bien gran parte de la literatura económica se ha centrado en el rol de las normas públicas sobre calidad e inocuidad, no sólo como instrumentos de política sino también como barreras no arancelarias al comercio, las normas privadas están desempeñando un papel creciente en la gobernanza de las cadenas agrícolas y de suministro de alimentos (HENSON, 2006 en SÁEZ, 2009).

En la actualidad, muchas veces resulta insuficiente cumplir las reglamentaciones públicas del país importador; sino que los productos deben también satisfacer las prescripciones de los sistemas de normas voluntarias del sector privado, a menudo más complejas y estrictas que las gubernamentales (OECD, 2006c y Henson & Reardon, 2005 en Sáez, 2009). En efecto, aun cuando la inocuidad alimentaria ha sido vista tradicionalmente como una cuestión reservada a la reglamentación gubernamental (ANTLE, 1995; CASWELL & JOHNSON, 1991 en SÁEZ, 2009), los sistemas agroalimentarios contemporáneos están dominados por una plétora de normas privadas (OMC, 2007e en SÁEZ, 2009). Los estándares voluntarios, los códigos asociados y los esquemas de certificación se presentan como un punto emblemático de la globalización. Pese a ser voluntarias, en la práctica comercial esas normas privadas resultan frecuentemente obligatorias, operando como una prescripción de facto (HENSON & NORTHEN, 1998; FULPONI, 2006 en SÁEZ 2009). Como consecuencia, las normas privadas, más que las públicas, están constituyéndose en los principales conductores de los sistemas agroalimentarios (HENSON & HOOKER, 2001 en SÁEZ 2009).

Este uso creciente de normas privadas ha suscitado preocupación respecto del acceso a los mercados por parte de los productores de los países en desarrollo, en particular cuando hablamos de pequeños y medianos productores. De acuerdo a Saéz (2009), sin desconocer que el impacto último de los esquemas de normas privadas dependerá de las particularidades de cada caso, se considera que esos esquemas constituyen, como regla general, un obstáculo no menor para los productores de economías subdesarrolladas (SÁEZ, 2009).

En resumidas cuentas, si bien por un lado las normas de certificación de calidades diferenciadas pueden permitir al agricultor explotar económicamente una característica peculiar de su producto y garantizar al consumidor la posibilidad de elección de un producto de características especiales basado en información veraz y confiable, por otro lado pueden generar mayores obstáculos o inequidades si la

implementación del proceso de certificación o el cumplimiento de sus requisitos resultan inalcanzables técnica o económicamente para el productor.

Un modelo alternativo

Frente a este sistema productivo altamente excluyente se alzan diversas voces críticas. Algunas de ellas desde el rol de consumidores, que reclaman elegir a conciencia cómo y con qué alimentarse; mientras que otros se levantan como los principales excluidos de este sistema: los pequeños agricultores², quienes en la mayoría de los casos luchan diariamente por la subsistencia de formas alternativas de producción al sistema dominante, quienes conciben a la agricultura más que como un negocio, como su modo de vida, los que tienen otra relación con la naturaleza y con los consumidores.

Estos movimientos o sectores alternativos (al modelo dominante) han tenido también su impacto en las ciencias clásicas, es el caso de la agroecología, que frente a la agronomía convencional se basa en la aplicación de los conceptos y principios de la ecología al diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sostenibles. La agroecología se basa en la producción de alimentos, implementando una mirada integral acerca del ecosistema. Esta producción se caracteriza por obtener alimentos mucho más saludables que la agricultura convencional, y principalmente con un gran respeto a los ciclos de la naturaleza.

También podemos considerar marcos normativos que contribuyen a la construcción de estas alternativas. A modo de ejemplo, la ley de agricultura familiar N° 27.118 constituye un primer paso importante para el reconocimiento y protección de los pequeños productores.

² Pequeños agricultores, chacareros y campesinos que trabajan y viven en el campo, que producen principalmente verduras, frutas y aves de corral para el consumo fresco directo o con algún procesado artesanal realizado por ellos mismos; sectores de la agricultura que abastecen gran parte del consumo de verduras frescas de las ciudades que circundan. La pequeña agricultura representa claramente un «contraparadigma» por muchas razones: 1) Al contrario del modelo predominante, con tendencia hacia el monocultivo, éstos son un resguardo muy importante de biodiversidad agrícola, elemento clave en la supervivencia de estas estructuras. 2) Los pequeños agricultores son actores claves en el autoabastecimiento y la soberanía alimentaria de un país: ellos son los que producen alimentos para consumo local, en fresco y en la variedad necesaria. 3) Constituyen un factor importante en la diversificación del paisaje rural, en la supervivencia de especies de cultivo autóctonas y actores centrales del desarrollo inclusivo y sustentable de las regiones. 4) Son agentes de innovación y gozan de una admirable capacidad de adaptación y supervivencia. Por todos estos motivos la pequeña agricultura se constituye en un modelo alternativo, quienes —con el debido apoyo estatal— pueden ser contribuyentes centrales al desarrollo sostenible.

Asimismo, ciertas normas de certificación de calidades o sellos de calidades especiales pueden constituirse en otra importante herramienta. Entre ellos podemos nombrar al sello «Producido por la Agricultura Familiar», destinado a fortalecer la visibilidad, informar y concientizar sobre el significativo aporte de la agricultura familiar a la seguridad y soberanía alimentaria.

A nivel local también podemos destacar el desarrollo actual de Sistemas de Certificación Participativa y la implementación de Cadenas Cortas de Comercialización, como lo son los mercados populares y ferias francas. Particularmente, los Sistemas Participativos de Garantía (Sistema de Certificación Participativa) tienen por objeto asegurar la calidad del producto ofrecido por los productores a los consumidores. A diferencia de los sistemas tradicionales de certificación, este sistema promueve y requiere de la participación directa de consumidores, pequeños productores y otros actores en la evaluación de conformidad (municipios, universidades, INTA, etc.) tornando el procedimiento no solo más asequible para los productores, sino que también mucho más democrático y transparente.

Este sistema de garantía participativa es especialmente apropiado para agricultores familiares y mercados locales y si bien existen importante experiencias en las localidades de Bella Vista y Goya de la provincia de Corrientes, fue la provincia de Misiones la que, mediante la reciente sanción de la ley VII-N° 68 de Fomento a la Producción Agroecológica, se encuentra actualmente trabajando en la efectiva implementación de un sistema único de certificación participativa para producciones agroecológicas a lo largo de su territorio provincial.

Breve descripción de la ley

El 16 de octubre de 2014 se sanciona en la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones con el número VIII-68 la Ley de Fomento a la Producción agroecológica.

Según el relato de la autora del proyecto de ley, en su proceso de elaboración se procuró que éste contenga las inquietudes de los productores y las propuestas de todos los entendidos en la materia, siendo su versión final «el resultado de los aportes de todos los que han querido hacerlo» (versión taquigráfica de la sesión).

La ley consta de cinco capítulos y dieciséis artículos, donde se detallan y tratan de forma muy ordenada desde el objeto de la ley, la definición de producción agroecología a los fines de la norma, los principios aplicables, la creación de un registro, la de un Sistema Único de Certificación, hasta la previsión de los recursos

destinados a la operatividad de la norma y su autoridad de aplicación, entre otras cuestiones.

El objeto de la norma es «fomentar el desarrollo de los sistemas de producción agroecológica en la Provincia», y la forma en que se piensa hacerlo es «mediante la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas, procesos de producción, comercialización y consumo de alimentos saludables con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural». Asimismo, se incluye al final del artículo la obligación de considerar, a los fines de esta norma «el ordenamiento productivo de cada región» (art. 1, Ley Prov. N° 68).

A los efectos de ley, se define producción agroecológica «al conjunto de prácticas agrícolas basadas en el diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sustentables y tecnologías apropiadas, respetando la diversidad natural y social de los ecosistemas locales, la diversificación de cultivos y la revalorización de prácticas tradicionales, sin la utilización de insumos químicos» (art. 2).

En cuanto a los principios que además la norma en análisis exige en la producción agroecológica objeto de la ley, deben ser respetados una serie de principios que enumera en siete incisos, siendo todos ellos de carácter eminentemente técnico-agronómico³.

El Capítulo II, seguramente el más importante de esta normativa, regula la creación del Registro de Productores Agroecológicos en el ámbito de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar. Éste tiene el propósito de disponer de datos actualizados sobre la cantidad de unidades productivas dedicadas a la producción agroecológica, su distribución geográfica y especialidad para ser utilizados en el direccionamiento de las políticas públicas de apoyo al sector, teniendo prioridad como beneficiarios aquellos productores agroecológicos más antiguos. El Registro se encuentra actualmente operativo, pudiendo obtenerse el formulario de inscripción directamente de la página web del organismo de aplicación.

³ Art. 3, Ley VIII-N°68: «Los principios elementales que deben respetarse en la producción agroecológica son: 1) mantenimiento del suelo cubierto para su conservación y la del agua mediante prácticas de laboreo mínimo, cobertura vegetal seca, cultivos de cubierta verdes de invierno y de verano y curvas de nivel; 2) suministro regular de materia orgánica mediante el uso de compostaje, estercoleros, cenizas, lombricompostos y biofertilizantes; 3) reciclaje de nutrientes mediante rotaciones de cultivos, asociaciones de plantas, cultivos en franjas, agroforestería y cultivos intercalados basados en leguminosas; 4) prevención y control natural de plagas y enfermedades mediante el uso de biopreparados, tramperos, plantas repelentes y atrayentes, así como la diversificación, introducción y conservación de los enemigos naturales; 5) uso múltiple y sustentable del paisaje y la biodiversidad; 6) producción sostenida de cultivos, sin el uso de insumos químicos; y 7) producción, selección y conservación de materiales genéticos locales de semillas, plantines y animales».

Asimismo, por el artículo siguiente (art. 5) se crea lo que constituye quizás el aporte central de la normativa, y que ciertamente es su instrumento clave: el Sistema Único de Certificación Participativa. En efecto, el éxito de todo sistema de certificación de producción agroecológica, se asienta en la creación de un Sistema de Certificación de ágil tramitación, fácil implementación y, por sobre todas las cosas, de costos razonables para el agricultor. Además de ello, estos procesos se llevan adelante en forma «participativa», característica que asegura fijación de criterios de certificación con mayor imparcialidad, en donde todos los actores de la cadena —o al menos los más preponderantes— son incluidos, tornando el proceso más democrático y transparente.

La norma establece además los principios y valores en los que se debe basar el sistema de certificación previsto. Estos son los de 1) construir sistemas productivos económicamente viables; 2) preservar los recursos naturales y su biodiversidad; 3) promover la soberanía, seguridad y salubridad alimentaria; 4) promover la dignidad del trabajo de la familia de los agricultores; 5) acceso de toda la población a los productos agroecológicos; 6) promover los circuitos cortos de comercialización; y 7) precio justo para el productor y accesible para el consumidor. Estos deben ser especialmente tenidos en cuenta a la hora de diseñar los requisitos que van a ser exigidos a los productores para poder obtener la certificación.

Por lo que se puede observar, no se tratan únicamente de exigencias de tipo agronómicas, sino que se contemplan cuestiones atinentes a la faz social y económica de las producciones agroecológicas.

En el artículo final de este Capítulo II, se incluye el listado de aquellos actores que intervendrán en el Sistema de Certificación diseñado, estos son: la Autoridad de Aplicación, las familias de productores, las organizaciones no gubernamentales y los consumidores, los que tienen la función de «verificar la calidad de los procesos productivos» a certificar. En este sentido, a través de la inclusión de los diferentes actores de la cadena en el proceso de elaboración del sistema de certificación hace que pueda tildarse de «participativo», siendo ésta una de las características más sobresalientes y valorables de la normativa.

Por su parte, el Capítulo III se encarga de la creación del Consejo de Producción Agroecológica, y tiene como funciones las de actuar como un órgano de concertación provincial, asesoría y consulta en materia de producción agroecológica; sobre las políticas, programas, acciones y normas para el fomento y promoción de dicha actividad. Está integrado por: 1) un representante de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar; 2) un representante del Ministerio del Agro y la Producción; 3) un representante del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables; 4) un representante del Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial; 5) un representante del Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual,

Comercio e Integración; 6) un representante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; 7) un representante del Ministerio de Derechos Humanos; 8) un representante de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación; 9) un representante de la Universidad Nacional de Misiones; 10) dos representantes de las comunidades aborígenes; y 11) cuatro representantes de las organizaciones de productores.

Finalmente, el Capítulo IV de ley se refiere al «Fomento e Incentivos a la Producción Agroecológica», estableciendo que los productores agroecológicos pueden solicitar a la Autoridad de Aplicación el otorgamiento de créditos para las actividades productivas dentro del sistema de producción agroecológica, gozando de especial atención y prioridad en las políticas de crédito y programas de producción de alimentos.

Asimismo, el art. 12 de la ley fija como Autoridad de Aplicación la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar, que posee entre sus funciones las de 1) certificar la producción agroecológica de acuerdo con el Sistema Único de Certificación Participativa, en base a los principios establecidos en el artículo 5; 2) celebrar convenios con los gobiernos municipales, instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para el fomento y desarrollo de la producción agroecológica; 3) formular políticas y programas enfocados en el fomento y la promoción de la producción agroecológica; 4) promover el desarrollo de innovación de tecnología apropiada y gestión del conocimiento, incorporando la investigación y validación de materiales y prácticas de producción agroecológica en los laboratorios, centros de investigación y proyectos; 5) fomentar y facilitar la comercialización interna y externa de los productos agroecológicos, con énfasis en ferias, mercados locales y regionales; 6) promover programas de compra estatal de alimentos y semillas producidas por productores agroecológicos; 7) desarrollar y acompañar a los productores en campañas destinadas a la promoción y comercialización de sus productos; 8) promover la producción agroecológica a nivel territorial; 9) fomentar el uso de tecnologías limpias; 10) promover la preservación del patrimonio genético, propiciando el derecho de los productores al acceso, uso, intercambio, multiplicación y resguardo de los genes y germoplasmas nativos; 11) suscitar y apoyar las ferias de semillas; 12) coordinar con las instancias pertinentes para mantener la equivalencia internacional, para lograr el reconocimiento y acreditación de los sistemas de control provincial; entre otras funciones.

Apreciaciones finales

Frente al sistema agroalimentario predominante se presentan diferentes alternativas que permiten a los pequeños productores de las diversas regiones de

nuestro país diferenciar sus explotaciones y de ese modo aprovechar los beneficios de las «calidades extra» o «especificidades» de los frutos o productos que elaboran.

Si bien las normas de calidades certificadas son una herramienta óptima, que permiten el aprovechamiento de determinada característica de un fruto o producto, a la vez que posibilitan que el consumidor pueda elegir qué productos adquirir de acuerdo a sus preferencias culturales, religiosas, éticas o estéticas, éstas pueden constituirse a su vez en obstáculos para el acceso o permanencia en ciertos mercados, principalmente si su implementación y/o cumplimiento resulta demasiado difícil en términos de complejidad técnica o simplemente porque resulta demasiado costosa su adopción.

La Ley provincial VIII-N°68, que tiene por objeto la elaboración e implementación de un sistema único de producción agroecológica en la provincia de Misiones, constituye un excelente ejemplo de una norma de calidad pública de aplicación voluntaria que brinda una excelente oportunidad para aquellos productores dedicados a la agroecología.

Esta norma resulta asimismo muy valiosa por otros dos aspectos dignos de ser mencionados: permite certificar un modelo alternativo de producción, como lo es el agroecológico y lo hace a través de la implementación de un proceso participativo de certificación, lo que posibilita la intervención activa de diferentes actores de la cadena de producción, democratizando de esta manera todo el proceso de certificación y control.

Finalmente, al estar reconocido por una normativa de carácter público que tiene como propósito el «fomento e impulso» de este tipo de producciones, permite que todo el sistema de certificación resulte muchos menos costoso y más asequible para sus destinatarios.

Bibliografía

- VICTORIA, MARÍA ADRIANA (2008). Encuadre jurídico de la Seguridad Alimentaria a partir de la calidad agroalimentaria y los derechos de los consumidores. IV Jornadas de Ciencia y Tecnología de la UNSE. Santiago del Estero.
- SÁEZ, FRANCISCO FABIÁN (2009). Repercusiones de las normas privadas en el comercio agroalimentario. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires (Argentina). Centro de Economía Internacional (CEI). Recuperado de <<http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=AR2009000153>>
- VELLEDA CALDAS & SACCO DOS ANJOS (2014). Agricultura familiar y sistemas participativos de garantía en el sur de Brasil. *Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2014*, 173-178.