



**CAPÍTULO III: HISTORIA
Y RESUMEN DEL APOYO
GUBERNAMENTAL A LA
AGRICULTURA ORGÁNICA
A NIVEL MUNDIAL**



Tomando en cuenta los principales factores de crecimiento de la agricultura orgánica, queda claro que la intervención del gobierno puede llegar a desempeñar un papel de suma importancia. La mayoría de las veces el crecimiento del sector es el resultado tanto de políticas que conducen al crecimiento, como del dinamismo particular del movimiento orgánico privado. Sin embargo, hay casos en los cuales el efecto de las políticas de gobierno y programas de crecimiento del sector orgánico han sido el factor decisivo para un crecimiento acelerado, por ejemplo en Túnez, Austria, República Checa, el estado de Sikkim en India y Bután. Arabia Saudita es otro ejemplo de crecimiento orgánico gracias al gobierno, pero con un enfoque de consumo.

La UE muestra una mezcla de factores en este contexto: la región es dinámica en sus movimientos orgánicos privados, pero también ha tenido políticas ambientales coherentes. Estudios realizados en el uso y eficiencia de las políticas en la UE a favor de la agricultura orgánica han demostrado que las políticas en este sentido son de suma importancia. El análisis cuantitativo y cualitativo ha indicado que el apoyo del sector público al orgánico es el factor más importante para el desarrollo de este último, así el sector se ha desarrollado dentro del marco de intervención del estado¹. Sin embargo, el análisis ha demostrado que las medidas de apoyo gubernamental no actúan de forma individual y que pueden tener bajo impacto si faltan otros factores del sector no público. Los contextos de apoyo a la agricultura orgánica son aquellos donde las empresas orgánicas son económicamente viables y representan una industria altamente competitiva, donde la comunidad tiene una actitud positiva hacia lo orgánico, donde el movimiento orgánico está bien fundamentado y bien organizado y donde hay un buen ambiente de mercado para que los gestores orgánicos reconozcan perspectivas de mercado, y donde todos los accionistas de empresas orgánicas confían en las políticas relevantes. Estos factores influyen considerablemente el desarrollo del sector orgánico. Investigaciones recientes² muestran que el apoyo gubernamental a la agricultura orgánica tiene un impacto significativo en el aumento de número de fincas y áreas orgánicas. Algunos estudios también indicaron que en el Reino Unido y Dinamarca, el servicio de extensión orgánica así como el apoyo comercial tiene una correlación positiva con el número de fincas orgánicas y el área bajo gestión orgánica.

El impacto de políticas públicas para fomentar la conversión a lo orgánico es particularmente visible cuando se compara a los EEUU con la UE (ver texto abajo). La UE es la región con el más alto nivel de apoyo a la agricultura orgánica en el mundo y donde ésta se encuentra mejor desarrollada comparada con otras regiones. Este mayor desarrollo, especialmente a nivel de producción, puede relacionarse claramente al efecto de sus políticas de apoyo.

Comparación entre EEUU y la UE de en niveles de apoyo gubernamental de la agricultura orgánica en

Los Estados Unidos han manejado (y aún mantienen) bajos niveles de apoyo gubernamental a la agricultura orgánica. Hasta la fecha, solo 0.6% de su superficie agrícola se ha convertido en orgánica –un bajo logro en comparación con la Unión Europea (con políticas proactivas a favor de lo orgánico) que ha alcanzado un total de 5.7%. Esto aun cuando los EEUU cuentan con el mercado orgánico más grande del mundo, y las cuotas de mercado de los productos orgánicos son más altas que toda la UE.

¹ Sanders et al, 2011, *Use and efficiency of public support measures addressing organic farming*.

² Daugbjerg et al., 2011; Lesjak, 2008; Bahrs and Held, 2006

En algunos países, la producción orgánica se ha desarrollado significativamente a pesar de la falta de políticas de apoyo orgánicas (más allá de simples regulaciones), como por ejemplo en Argentina, Perú o Uganda (aunque en estos dos últimos, el apoyo extranjero ha sido decisivo), no obstante estos países son principalmente exportadores de materias primas orgánicas. lo que significa que éstos recaudan poco valor agregado y tienen baja demanda doméstica (y consumo) de productos orgánicos.

A continuación, esbozamos la historia del apoyo gubernamental en algunas regiones del mundo.

Europa: Europa ha sido líder en términos de apoyo gubernamental a la agricultura orgánica, tanto en la UE como otros estados europeos. El primer esquema enfocado hacia la agricultura orgánica se introdujo en Dinamarca en 1987, seguido de otros países como Austria y Suiza. Como parte de la reforma de las Políticas Comunes Agrarias de la UE (CAP según sus siglas en inglés) en 1992, la introducción de programas agroambientales brindó un marco de referencia unificado para el apoyo a la conversión y al mantenimiento de la producción orgánica en la UE.

Los pagos en el área de conversión empezaron en 1994 en toda la UE y han constituido la base del apoyo gubernamental a la agricultura orgánica desde entonces. Durante aquel periodo, apoyar la agricultura orgánica era un medio para lograr un fin y no una meta política en sí. Sin embargo, para fines de los años noventa, la importancia de la agricultura orgánica en el contexto de las CAP cambió. Las metas de la agricultura orgánica y las de las CAP coincidieron en varios puntos debido a las modificaciones de los marcos políticos, económicos y sociales. Aunque se desarrolló una amplia variedad de medidas para apoyar la promoción del sector de alimentación orgánica (todas bajo los programas agro-ambientales de las CAP), los pagos al sector orgánico³ se mantuvieron como el principal instrumento, a juzgar por el nivel general de gastos financieros. Para dar una idea de la magnitud de apoyo brindado a la agricultura orgánica en la UE-15 durante su período, en el 2001, la UE apoyó la agricultura orgánica dentro de los programas agro-ambientales con un presupuesto total de 520 millones de euros en ese año⁴.

Se considera muy significativo el impacto de estas políticas de agricultura orgánica en el crecimiento del sector orgánico en la UE.. El gráfico siguiente ilustra lo anterior:

³ Subsidio fijo por hectárea dado a productores orgánicos dependiendo del tipo de cultivos— para más información ver Capítulo V, sección 2.e.

⁴ Häring et al., 2004, *Organic farming and measures of European agricultural policy*. Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Vol. 11.

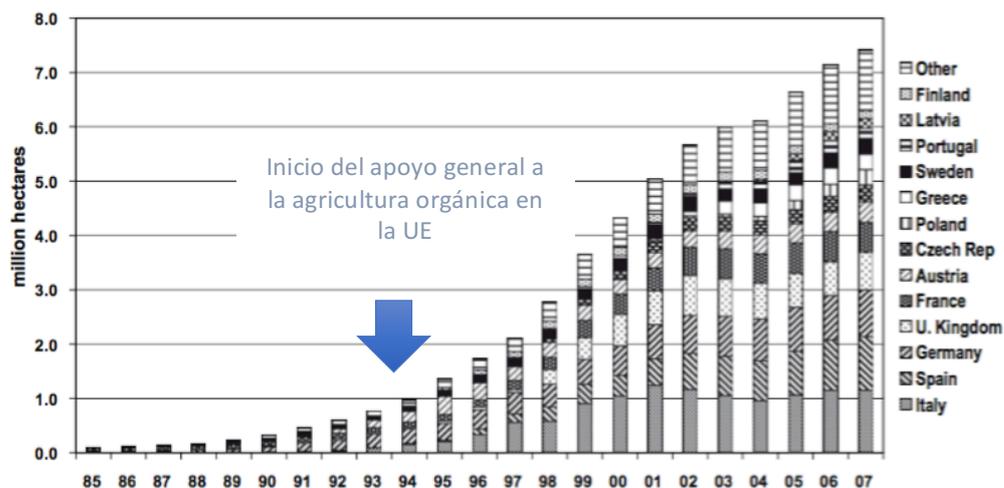


Gráfico 1: Área certificada como orgánica y en transición (M has) en Europa, 1985-2007

Fuente: Policy for organic farming: Rational and concepts, Stolze M. and Lampkin N., 2009

En las nuevas CAP UE para el 2014-2020, el rol de la agricultura orgánica es reconocido como una forma de agricultura que responde a la demanda del consumidor de prácticas agrícolas más favorables para el medio ambiente. Con el lema “Fondos públicos para bienes públicos”, las nuevas CAP 2014-2020 hacen la agricultura orgánica más visible y confirman su rol como una medida para proveer bienes públicos⁵. Como resultado, la expansión de la agricultura orgánica se ha convertido en una meta política en varios países de la UE, y las políticas de apoyo a la agricultura orgánica son ampliamente aplicadas en muchos países de la UE. El presupuesto total asignado a la agricultura orgánica en las CAP 2014-2020 (bajo la medida 11) es de 6.3 billones de euros. Adicionalmente, el sector orgánico puede beneficiarse de otro número de medidas, por medio de las cuales tiene en ocasiones acceso prioritario.

América del Norte: Las políticas públicas hacia el sector orgánico en Canadá y EEUU se han enfocado principalmente en fomentar mercados organizados y la confianza pública en la etiqueta orgánica a través de regulaciones y normativas. Los gobiernos no recomiendan oficialmente la agricultura orgánica para alcanzar metas políticas amplias, y evitan la imagen de estar dando apoyo preferencial al sector orgánico dejando de lado a otros sectores agrícolas. Por otra parte, estos gobiernos han implementado medidas para asegurar que el sector orgánico y sus operadores se acomoden en una base equitativa en otros programas. En un lapso de varios años, la USDA ha: incrementado los presupuestos para la investigación en agricultura orgánica, ajustado el programa de manejo de riesgos (seguros agrícolas) para reducir barreras de acceso a agricultores orgánicos, y ha introducido una recopilación de datos orgánicos y su diseminación. Canadá apoya la promoción del mercado orgánico a través de mesas redondas orgánicas, que es una de 15 grupos de trabajo en sub sectores agrícolas específicos.

⁵ Por ejemplo, bajo el pilar 1⁵ de la CAP, las fincas orgánicas reciben automáticamente el componente ecológico sin necesidad de cumplir otras obligaciones. Además, bajo el pilar 2⁵, se destaca más la agricultura orgánica bajo la nueva Regulación de Desarrollo Rural (UE) No 1305/2013 con mención específica al apoyo a la conversión a orgánico y pagos de mantenimiento (Artículo 29), Inversión (Artículo 17), Esquemas de Calidad (Artículo 17) y EIP-AGRI (Título IV)

África: Túnez es el líder orgánico en el continente africano, y el mejor ejemplo del crecimiento del sector dirigido por el gobierno en el contexto de una cadena de valor orgánica enfocada a la exportación:

Túnez: la historia de éxito de crecimiento del sector orgánico africano de exportación dirigido por el gobierno

El gobierno de Túnez ha jugado un rol muy dinámico en el apoyo al crecimiento del sector orgánico en los últimos 20 años. La agricultura orgánica empezó en Túnez a mediados de los ochenta en respuesta a la demanda de productos orgánicos desde Europa. Sin embargo, hasta 1997, la agricultura orgánica estaba limitada a unas cuantas iniciativas privadas y el gobierno no era consciente del potencial del sector.

Fue luego de algunos intercambios internacionales, particularmente entre los catedráticos de agronomía de Túnez y agricultores orgánicos franceses, que las instituciones públicas de Túnez se interesaron en la agricultura orgánica. Los debates entre catedráticos y el personal del Ministerio de Agricultura culminaron en 1997 en la organización de un taller seguido de varias conferencias. Estos eventos anunciaron el apoyo del gobierno al sector orgánico donde este sector podría ayudar a alcanzar algunos de los objetivos de política nacional agraria, particularmente en mejorar los ingresos de los agricultores e ingresos por exportaciones.

Luego de estos eventos, el apoyo gubernamental a la agricultura orgánica se materializó en medidas de apoyo explícitas. Se estableció una comisión para investigar el potencial de la agricultura orgánica para el país. Esto permitió la formulación de una ley orgánica temporal que fue consultada por meses entre los actores, involucrando tanto a los actores no gubernamentales y agencias de gobierno. La ley de agricultura orgánica fue firmada en 1999, cubriendo tanto los aspectos de regulaciones y medidas de apoyo orgánicas. La ley y una serie de decretos complementarios resultaron en una institucionalización de la agricultura orgánica, así como inversiones públicas considerables en la investigación y extensión orgánica en etapas tempranas de desarrollo de este sector. Se crearon varias centrales especializadas en particular, agencias gubernamentales regionales e institutos técnicos gracias a los decretos de 1999, entre los cuales está la Comisión Nacional para la Agricultura Orgánica y el Centro Técnico de Agricultura Orgánica.

En el 2004, Túnez desarrolló su primer plan de acción orgánico nacional con apoyo financiero de la FAO. Este plan, implementado del 2005 al 2009, y estaba arraigado al Plan de Desarrollo Económico y Social. Después de una revisión de la situación del sector al finalizar la implementación del primer plan de acción, tuvo lugar un segundo plan de acción orgánico (2010 – 2014). Nuevamente, este plan fue enlazado a la ampliación del Plan de Desarrollo Económico y Social para este periodo. Particularmente, hizo referencia a los objetivos relacionados la seguridad alimentaria, aumento de las exportaciones de productos agro-alimentarios y conservación de recursos naturales. Para alcanzar estos objetivos, se enfocó principalmente en aumentar los volúmenes de producción orgánicos, diversidad, calidad y valor agregado en el plan orgánico. El plan de acción tuvo objetivos anuales como las áreas bajo manejo orgánico. El desarrollo de mercado, tanto internacional como nacional, fue otro componente del plan. El plan fue respaldado por una serie de medidas de apoyo incluyendo asignación de presupuesto a instituciones orgánicas, subsidios a operadores e inversionistas y proyectos del gobierno.

Los esfuerzos del gobierno para apoyar a la agricultura orgánica en Túnez tuvieron buenos resultados. Inversionistas privados respondieron a las medidas políticas al invertir masivamente en el sector orgánico. Entre los años 2005 y 2010, se invirtieron alrededor de €5.3 millones al año en el sector. En el 2012, la inversión en el sector orgánico alcanzó los €7.59 millones, representando más del 52% del total de inversiones en el sector agrícola de aquel año.

El número de agricultores, las áreas certificadas orgánicamente y los ingresos por exportaciones de productos orgánicos mostraron un notable crecimiento a lo largo de la década que siguió al inicio del apoyo de gobierno.

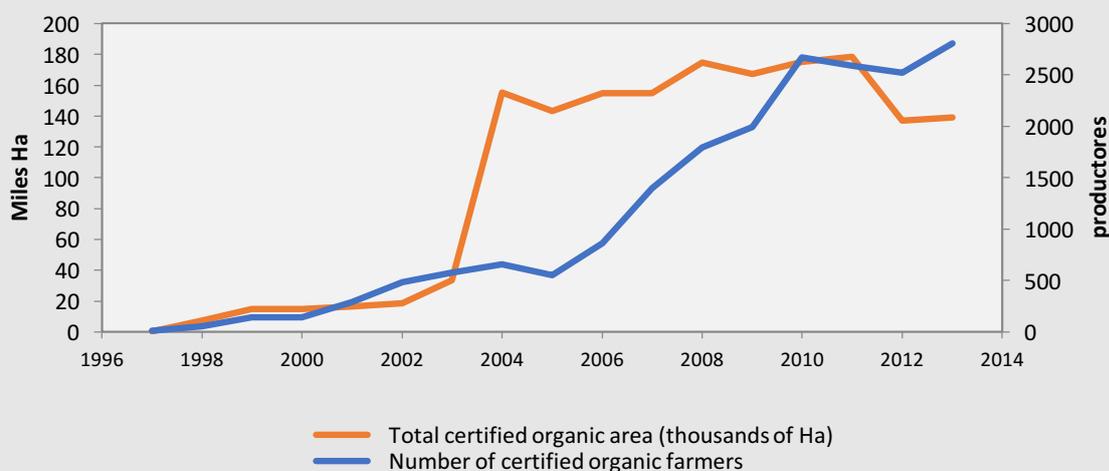


Gráfico. 2: Número de agricultores orgánicos certificados y áreas orgánicas en Túnez entre 1997 y 2013.

Fuentes: Ben Khedher y Belkhiria, 2006; FiBL-IFOAM, 2012, 2013, 2014 y 2015.

El valor de las exportaciones orgánicas aumentó, de 7 millones de euros en el 2004, a 35 millones de euros en el 2008 y alrededor de 140 millones de euros en el 2015.

Varios factores explican el éxito de la intervención del gobierno tunecino en el sector orgánico:

- La ley mostraba roles claramente definidos y bien coordinados para las instituciones especializadas en agricultura orgánica.
- Los planes de acción del sector orgánico fueron desarrollados gracias a procesos de consulta y colaboración extensivos incluyendo a agentes privados y gubernamentales. Los planes de acción fueron comprensivos, claramente estructurados y diseñados de manera que les permitía ser continuamente evaluados y actualizados.
- Los vínculos entre los planes orgánicos a algunos objetivos específicos de las ampliaciones de otros planes del país ayudaron a asegurar el compromiso político y financiero hacia su implementación.
- Instituciones públicas bien establecidas y altamente movilizadas se aseguraron que los planes fueran implementados.

Túnez es, sin embargo, una excepción en África. Para el resto del continente la agricultura orgánica no ha recibido apoyo gubernamental significativo (sino que al contrario, más bien se incentiva el uso de insumos no orgánicos como fertilizantes, pesticidas y transgénicos. De esta manera sesocavano los esfuerzos para el desarrollo orgánico). Por otro lado, en el 2011 la Unión Africana publicó un comunicadode apoyo general a la agricultura orgánica⁶ (lo cual proveía un marco de referencia para el apoyo extranjero) y más recientemente el gobierno marroquí ha venido desarrollando un programa a favor de lo orgánico.

América Latina: En América Latina, el apoyo gubernamental a la agricultura orgánica ha sido casi inexistente, y los países han hecho mayor énfasis en regulaciones orgánicas que en políticas de apoyo. Las excepciones son Cuba, Costa Rica, Brasil y recientemente México.

Aunque los gobiernos africanos y latinoamericanos no han invertido mucho de sus propios

⁶ Ver la Decisión de los Jefes de los Estados Africanos EX.CL/Dec.621(XVIII) en agricultura orgánica en: http://www.kilimohai.org/fileadmin/02_documents/EOA/AFRICAN_UNION_RESOLUTION_ON_ORGANIC_FARMING.pdf

recursos en el desarrollo de la agricultura orgánica, no significa que el sector se haya desarrollado sólo gracias a inversiones privadas. Muchas iniciativas de ONGs en estas regiones han conseguido atraer ayuda extranjera en forma de proyectos para el desarrollo de la agricultura orgánica. En este sentido, los socios para el desarrollo han desempeñado un papel que los gobiernos nacionales no han querido asumir.

Asia: En Asia el nivel de apoyo a la agricultura orgánica ha sido históricamente bajo, excepto en Corea del Sur. En los últimos años, esta situación ha cambiado y algunos estados han empezado a establecer políticas de apoyo proactivas y programas a favor de la agricultura orgánica, por ejemplo en Filipinas, Bután y varios estados de India (particularmente Sikkim, Kerala y Karnataka), y Taiwán.

El estado de Sikkim es el primer estado del mundo en alcanzar una condición completamente orgánica, seguida de una década de intervenciones dinámicas de políticas orgánicas (ver texto a continuación). El gobierno central de India ha iniciado recientemente algunos programas de desarrollo orgánico, particularmente en las regiones de Noreste. Adicionalmente, los esfuerzos de política compatibles al movimiento orgánico están eliminando gradualmente los agroquímicos y están promoviendo el uso de fertilizantes orgánicos en algunos países como Indonesia (Bali) y Sri Lanka. Sin embargo, en la mayoría de países asiáticos, el sector público realiza esfuerzos mínimos para fomentar el movimiento orgánico, esto incluye a Rusia y a los países de la antigua Unión Soviética en Asia central.

Sikkim: El primer estado completamente orgánico

Una historia de éxito de la conversión a agricultura orgánica impulsada por políticas

Sikkim, un estado pequeño del Himalaya ubicado en el Noreste de India, es muy conocido por su belleza paisajística y por ser un centro de biodiversidad. Sus ecosistemas frágiles y accidentados requieren prácticas agrícolas sostenibles para preservar el capital natural. El estado produce una variedad de cultivos gracias a la gran variedad de condiciones agroclimáticas que van desde zonas subtropicales hasta zonas alpinas. El turismo es un sector económico en crecimiento.

El compromiso político con la agricultura orgánica en Sikkim comenzó en el 2003. En aquel entonces, la agricultura del estado enfrentaba serios problemas ambientales y de salud debido a la agricultura química intensiva. Como una solución, el jefe de ministros de Sikkim, Pawan Chamling, anunció el sueño de que Sikkim fuese el primer estado orgánico de India. En una declaración de la Asamblea Estatal en el 2003, Chamling anunció “una esperada iniciativa de política para declarar a Sikkim como un Estado Totalmente Orgánico”. Este fue el primer compromiso político visionario y de largo alcance para el estado de India, e incluso del mundo. Pawan Chamling ha sido Jefe de Ministros de Sikkim desde 1994, y ha ganado la asamblea de elecciones por 5 años consecutivos. Esto ha dado a Sikkim una estabilidad política para implementar la visión orgánica en un poco más de una década.

La declaración del año 2003 fue acompañada por la creación de la “Junta Estatal Orgánica de Sikkim” y un plan de acción con una variedad de medidas políticas, incluyendo el aumento gradual de impuestos a fertilizantes químicos y pesticidas, suspendiendo la importación de fertilizantes sintéticos y pesticidas desde fuera del estado, apoyando la producción y uso de fertilizantes y semillas orgánicas, y la capacitación a agentes de extensión, agricultores y jóvenes.

Desde el 2006 en adelante, se han venido implementando varios proyectos piloto de certificación orgánica grupal involucrando a miles de agricultores en cooperación con ONGs, proveedores de servicios (para la instalación de sistemas internos de control) y certificadoras.

En el 2010, el gobierno de Chamling lanzó la Misión Orgánica de Sikkim con un mapa vial y la idea de convertir 50,000 hectáreas de terrenos y así transformar todo el estado en orgánico para el 2015.

Bajo la Misión Orgánica de Sikkim, se implementaron un número de acciones para apoyar a la

agricultura orgánica, incluyendo la capacitación, provisión de semillas orgánicas, formación de una tienda minorista orgánica en Nueva Delhi, y la inclusión de la producción orgánica en las mallas curriculares escolares.

En el 2014, el gobierno de Sikkim adoptó la Política Estatal de Agricultura Orgánica, que fue acompañada por un plan de cinco años para el 2013-2018 formulado por la Misión Orgánica de Sikkim.

Sikkim alcanzó una condición completamente orgánica antes de lo previsto en Diciembre del 2015. Este éxito fue ampliamente difundido en India y en el mundo. El turismo en Sikkim se benefició de este acontecimiento. Los hoteles se mostraban como completamente orgánicos donde los turistas podrían escoger, cocinar y disfrutar de alimentos frescos orgánicos de los jardines.

Éstos fueron los factores de éxito de esta rápida conversión a la agricultura orgánica:

- Las cinco reelecciones consecutivas del Jefe de Ministros Chamling le permitió supervisar el proceso completo.
- Los productores tuvieron tiempo para prepararse para el cambio y para el apoyo para poder llevarlo a cabo, incluyendo inversiones en capacitaciones y provisión de insumos.
- Hubo una estrategia de conversión obligatoria: el estado gradualmente prohibió los pesticidas químicos y fertilizantes sintéticos. Su incumplimiento significaba multas y posible tiempo en prisión para aquellos que infringiesen la ley.
- El estado comunicó claramente sus intenciones e incluyó a la población en el proceso.
- El estado es pequeño y culturalmente homogéneo. Muchos de los productores ya tenían conocimientos de manejo tradicional y orgánico de cultivos.

Durante la inauguración del Festival Orgánico de Sikkim en Enero del 2016, el Primer Ministro de India animó a otros estados en India a seguir el ejemplo de Sikkim. "Sikkim ha liderado el camino y lo que vemos hoy es el resultado de un trabajo sumamente arduo y de fe en una idea".

Oriente Medio: En el Oriente Medio (excluyendo Túnez), Arabia Saudita es claramente el líder en términos de intervención gubernamental en apoyo orgánico, con más de una década de programas de desarrollo de la agricultura orgánica financiados por el gobierno e implementados con la asistencia técnica de los Servicios Internacionales GIZ.

Oceanía: Australia y Nueva Zelanda generalmente no intervienen en el sector agrícola, por lo tanto no muestran ninguna política de apoyo orgánico. El interés político en la agricultura orgánica está emergiendo en las Islas del Pacífico donde hay algunas iniciativas interesantes.

En general, el crecimiento gradual del interés político, en varios continentes, en el apoyo a la agricultura orgánica, sea del punto de vista de producción o de consumo, es una tendencia notable. Sin embargo, los resultados pueden ser influenciados por la competencia de fondos públicos entre varios sistemas agrarios (principalmente entre el orgánico y el convencional) y el arraigo entre varios tipos de apoyo para los sistemas convencionales.

Este documento ha sido elaborado y publicado por IFOAM-Organics International en el 2017 como parte de las Herramientas Globales de Políticas de Apoyo a la Agricultura Orgánica (www.ifoam.bio/en/global-policy-toolkit-public-support-organic-agriculture)