

LAS BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS (BPA):

En búsqueda de la sostenibilidad, competitividad y seguridad alimentaria.

RESUMEN EJECUTIVO



Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Oficina Regional de la FAO para América y el Caribe

Santiago de Chile, 2004

Conferencia Electrónica

LAS BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS (BPA)

En búsqueda de la sostenibilidad, competitividad y seguridad alimentaria.

19 de julio - 9 de agosto de 2004

Coordinación Editorial

Juan Izquierdo, Ph. D

Oficial Principal de Producción Vegetal

Coordinador del Grupo de Agricultura

Conducción Técnica

Marcos Sebastián Rodríguez

Consultor

Buenas Prácticas Agrícolas

Grupo de Agricultura

Oficina Regional de la FAO para América y el Caribe

Santiago de Chile, 2004

RESUMEN EJECUTIVO

La FAO a través del Grupo de Agricultura de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe (FAO RLC) con el apoyo de la Fundación Chile, han organizado una conferencia electrónica entre expertos para discutir aspectos y temas relacionados a la puesta en marcha de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en cadenas productivas selectas de los países del Cono Sur.

Bajo el nombre de "LAS BUENAS PRACTICAS AGRICOLAS (BPA): en búsqueda de la sostenibilidad, competitividad y seguridad alimentaria", la conferencia se llevó a cabo del 19 de julio al 9 de agosto de 2004. La misma estuvo representada por organismos de los gobiernos, ONGs, institutos nacionales de investigación agropecuaria y de estaciones experimentales, sector privado (certificadores, exportadores, productores), académicos y sus instituciones universitarias con experiencia en la aplicación de las BPA en los países del MERCOSUR AMPLIADO¹. En el transcurso de las tres semanas de discusión, de un total de 142 suscriptos se presentaron 141 intervenciones de 67 profesionales, lo que arroja un 47% de participación.

La conferencia tuvo por objetivos compartir experiencias relacionadas a la conceptualización y aplicación de BPA en las cadenas productivas de mayor importancia socioeconómica en la región; el fortalecimiento institucional enfatizando en la integración de los pequeños y medianos productores; y la identificación de áreas de desarrollo en las que FAO puede brindar apoyo y asistencia técnica a través de proyectos nacionales y/o regionales a raíz de la demanda real y recomendaciones manifestadas por los sectores e instituciones participantes.

Paralelamente, la secretaria técnica desarrolló y aplicó el "Barómetro BPA", instrumento estadístico-gráfico diseñado para medir la percepción de los participantes frente a preguntas y temas relativos a la implementación de las BPA en los países de la región.

PRINCIPALES TEMAS DE DISCUSION

Como marco conceptual de la conferencia se puso a disposición de los participantes una serie de documentos de referencia sobre BPA elaborados por FAO RLC, FAO Roma y Fundación Chile². El foro electrónico se desarrolló en base a un orden de preguntas planteadas en relación a 4 ejes temáticos. Seguidamente se presentan los aspectos más relevantes en cada uno de los capítulos.

1. Aplicación de las BPA a los procesos productivos

- Fortalezas y debilidades de los países del MERCOSUR más Chile para la implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas

FORTALEZAS de los países para la implementación de las BPA

- ◆ Las características geográficas, climáticas y el potencial de los recursos naturales de los países en cuestión, los posiciona en una situación de ventajas comparativas para implementar BPA.
- ◆ Gran parte de la producción alimentaria se ha desarrollado tradicionalmente con bajos niveles de agroquímicos en relación a los países desarrollados.

¹ Como MERCOSUR AMPLIADO se hace referencia a los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y se incorpora Chile bajo esta denominación para el desarrollo de la conferencia.

² Los documentos de base y toda la información relacionada a la conferencia BPA puede ser encontrada en el sitio oficial: www.rlc.fao.org/foro/bpa/private.htm

- ◆ Fuerte capacidad institucional para apoyar a la implementación de las BPA en base a la experiencia adquirida a través de sistemas de producción orgánica, producción integrada y programas de calidad de alimentos.
- ◆ Buen nivel educativo en productores medios de algunas cadenas lo cual facilita el proceso de adopción de los requisitos basados en normas, seguimiento técnico y registros.

DEBILIDADES de los países para la implementación de las BPA

- ◆ Falta de educación y capacitación en pequeños productores lo que dificulta la posibilidad de introducir cambios productivos y la integridad de la cadena.
- ◆ El grado de infraestructura y financiamiento con el que cuentan algunas cadenas no es el óptimo para asegurar el cumplimiento de las normativas. (Por ej: no se cuenta con el número de laboratorios y equipos necesarios que permita un eficiente proceso de análisis y control de residuos de plaguicidas y otros contaminantes).
- ◆ Falta de marcos normativos en la mayoría de los países, particularmente en aspectos relacionados a la utilización y registros de agroquímicos.
- ◆ Demanda interna en incipiente desarrollo. Las exigencias del consumidor en cuanto a inocuidad de alimentos aún son bajas.
- ◆ Agricultores familiares que producen para el mercado interno están totalmente ajenos a la cantidad de información que se maneja en el sector exportador.

- Definición de las cadenas productivas más aptas para la implementación de las BPA en los países del MERCOSUR más Chile.

Posteriormente, considerando la experiencia práctica de varios de los participantes se ha procedido a identificar los factores que se presentan en algunas cadenas productivas y que actualmente las constituyen en más o menos aptas para la aplicación de las Buenas Prácticas Agrícolas. Las principales conclusiones son:

- ◆ Las cadenas cuyo producto tradicionalmente ha sido destinado al comercio exterior tienen ventajas comparativas para la implementación de las BPA (frutas, carnes, lácteos)
- ◆ Las cadenas que requieren baja utilización de insumos y/o agroquímicos y aquellas que no son demandantes de mano de obra intensiva y estacional se ajustan más fácilmente a las exigencias de las BPA.
- ◆ Las cadenas que por su sistema productivo (de plazo más corto o más intensivo) han tenido una mayor integración entre los diferentes actores, les es más fácil “visualizar y valorar” la aplicación de las BPA.
- ◆ Las cadenas productivas donde participa la agroindustria o el acopio (caso citrus, miel, fruticultura) las facilidades son mayores que en aquellos casos de pequeños productores, especialmente horticultores atomizados, que realizan en sus propios predios el acondicionamiento de los productos

- Integración y complementación de las BPA con las distintas formas o sistemas productivos

El tercer tema estuvo relacionado a la capacidad de integración y complementación de las BPA con algunos de los sistemas productivos existentes, básicamente con la biotecnología, la producción orgánica, la producción integrada y el comercio justo. En este sentido, la gran

mayoría de los participantes coincide en que todos estos sistemas pueden integrarse perfectamente, y sumado a ello, consideran que **las BPA deberían posicionarse como el límite mínimo o la base común que debe exigirse para cualquier sistema de producción de alimentos**. No obstante, un grupo reducido de opiniones, manifiestan que las BPA son incompatibles con los conceptos de producción orgánica y el comercio justo, ya que estos sistemas contemplan una serie de objetivos sociales diferentes al de las BPA, que tienen que ver con las condiciones en la comercialización de los productos certificados y el precio que recibe el productor.

- Impacto de las BPA en la productividad

En términos productivos, ha tomado relevancia las incidencias que al parecer tienen algunas técnicas de BPA sobre la productividad. Se ha llegado al consenso de que la aplicación de BPA debería mejorar la productividad en un período de mediano a largo plazo, ya que sus implicancias (registros, capacitación, personal más calificado, etc.) permiten al productor contar con un mayor grado de conocimiento de su sistema productivo y por lo tanto se produce una mejora en el proceso de gestión. No obstante, parece ser que en algunos casos la implementación de las BPA puede producir disminuciones en la productividad por caídas de los rendimientos físicos. Un ejemplo presentado en relación al proceso de faena en carne vacuna en Uruguay evidencia que la aplicación de técnicas de BPA que tienen por objetivo mejorar el bienestar animal afecta negativamente a la productividad física por entretener el proceso productivo. Éste ha sido el único caso manifestado por uno de los productores y en tal sentido, la falta de experiencias prácticas hace necesario desarrollar estudios piloto tanto en la cadena cárnica como en el resto de los procesos alimenticios con la finalidad de obtener conclusiones más contundentes y a partir de allí trabajar en el desarrollo de técnicas y tecnologías adecuadas orientadas a minimizar estos aspectos que repercutan negativamente en la producción.

2. Implementación de las BPA en los pequeños productores

El segundo capítulo de discusión se centró en los pequeños y medianos productores. Se analizan los impactos de las BPA en la pequeña agricultura, las problemáticas o limitantes a los que se enfrentan para implementar BPA y los incentivos que deben generarse para aquellos agricultores que orientan su producto al mercado interno.

- Impactos de las BPA sobre la pequeña agricultura

IMPACTOS POSITIVOS de las BPA en los pequeños productores

- ◆ Les permite estar preparado para exportar a mercados exigentes y tener mejor acceso a éstos en un futuro.
- ◆ Obtención de un producto diferenciado por calidad e inocuidad, lo que puede implicar un mayor sobreprecio.
- ◆ Control del proceso productivo por la obtención de mejor y nueva información de su propia producción, merced a los análisis de laboratorio y a los sistemas de registros (trazabilidad).
- ◆ Reducción de riesgos en la toma de decisiones por la mejor gestión (administración y control de personal, insumos, instalaciones, etc.) de la finca en términos productivos y económicos.
- ◆ Aumento de la competitividad por reducción de costos (menores pérdidas de insumos, horas de trabajo, tiempos muertos, etc.)

- ◆ Mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores por:
 - Creación de capital humano por la educación recibida (manejo de pesticidas y plagas, reducción de riesgos de intoxicaciones, higiene del predio y durante la cosecha).
 - Mejores condiciones de higiene personal que los empleadores deben garantizarle a sus empleados (disponibilidad de baños y de agua potable).
 - Aumento del autoestima por sentirse capaces de alcanzar metas y por tener reconocimiento, acceso a los mercados, etc.

IMPACTOS NEGATIVOS de las BPA en los pequeños productores

- ◆ Existencia de una amplia brecha entre la agricultura convencional y la de exportación, hace que muchos productores que no puedan ajustarse a las exigencias queden afuera del mercado.
- ◆ En el corto plazo, con la aplicación de las BPA, económicamente tiende a encarecerse el proceso productivo por los mayores costos incurridos y por la falta de capacidad para afrontarlos.

- Limitantes para la aplicación de las BPA por los pequeños y medianos productores.

Seguidamente se identificaron aquellas áreas donde se concentran las principales dificultades para los pequeños y medianos productores a la hora de implementar un programa de BPA. Si bien todos los aspectos que se mencionarán son importantes e impiden en mayor o menor grado la aplicación de las normativas, parece ser que la **falta de educación, de capacitación y el desconocimiento** por parte de los productores **se constituye en el factor principal**. Estos factores limitantes se asocian a los siguientes aspectos:

ASPECTOS SOCIOCULTURALES

- ◆ Bajo nivel educativo y factores socioculturales son el principal obstáculo a superar para implementar BPA. Esto se traduce en desconfianza entre los actores de la cadena lo que dificulta la integración.
- ◆ Falta de soporte y propio convencimiento de una nueva forma de producir (capacitación de personal, implementación de un sistema de registros, etc.) por parte de los encargados de la gestión de la pequeña empresa.
- ◆ Precariedad en la tenencia de la tierra

ASPECTOS NORMATIVOS

- ◆ Confusión y desconcierto entre los productores por las múltiples normativas existentes en relación a inocuidad y medio ambiente, las cuales varían según el mercado de destino.

ASPECTOS ECONOMICOS

- ◆ La falta de infraestructura y financiamiento dificulta a los productores cumplir con las normativas. (construcción de baños, bodegas y lavaderos de ropa que exigen las normas de higiene que no tienen retorno económico).
- ◆ Mayores costos iniciales en aspectos productivos y en sistemas de certificación, el cual debe ser afrontado cada año.
- ◆ Falta de tecnología o tecnología inadecuada. Se han observado altos índices de precariedad tecnológica en referencia a la aplicación de pesticidas y en el manejo de riego.

- ◆ La falta de un sobreprecio desincentiva a los productores que comiencen a implementar BPA y que asumen costos para mejorar su producción, por no observar a corto plazo diferencias frente a los que siguen con el sistema tradicional.

- Incentivos para implementar BPA por parte de los pequeños y medianos productores que orientan su producción al mercado interno.

Para un grupo de participantes la política de incentivos debe pasar por otorgar precios diferenciales a los productores que implementen normativas de BPA, conjuntamente con brindar apoyo tecnológico, instrumentos de fomento y capacitación, establecimiento de ferias para exposición de productos campesinos y mesa de negociaciones.

No obstante, otro grupo sostiene firmemente que la aplicación de las BPA para el mercado interno debe exceder los aspectos comerciales. En tal sentido es responsabilidad de todos (autoridades, productores, cadenas de supermercados, consumidores) producir, legislar, comercializar y consumir productos inocuos, cuidar la salud de los trabajadores y preservar el medio ambiente. En este marco, es el consumidor el que finalmente establece los incentivos a través de la exigencia de productos sanos sin la necesidad de tener que pagar un mayor precio por estos. Los participantes que mantienen esta postura enfatizan en la importancia de concientizar al consumidor para acelerar este proceso.

3. Marco Institucional de las BPA. Rol de los Actores

A través de las numerosas intervenciones, se pudo identificar que es el **sector privado de exportación el motor principal que promueve la exigencia de las BPA en los países de la región**. Es claro que las grandes exportadoras, como en el caso de las frutas y verduras, exigen a sus proveedores los requerimientos de calidad e inocuidad que a ellos les imponen (supermercados, importadores) para poder exportar el producto. En este proceso el último eslabón de la cadena alimentaria actúa como receptor de las exigencias del exterior y procede bajando las mismas hacia los eslabones inferiores.

En referencia al papel de **los supermercados locales**, los participantes concuerdan en que **no están cumpliendo ningún rol en los que respecta a la promoción y/o exigencia de BPA**. Si bien algunos de ellos poseen sus propios protocolos o recomiendan producir bajo ciertas condiciones, aún no se ha manifestado una exigencia rigurosa en cuanto a inocuidad de alimentos. La realidad indica que los supermercados más comprometidos en el tema están pidiendo calidad del producto pero no del proceso.

En lo que respecta al **rol de los actores** ha sido más difícil alcanzar un consenso entre los participantes. Parece ser que aún no queda claro cuál es el rol que debe desempeñar cada uno en este proceso, fundamentalmente en lo que se refiere a determinar dónde se sitúa el límite de intervención del Estado y en consecuencia, hasta qué punto las normas BPA deben mantener su carácter voluntario.

En primer lugar, **en relación a la fijación de estándares BPA para el mercado interno**, se acuerda que éstos deben cumplir los mismos estándares que los fijados para la exportación en virtud de que la sanidad es la misma tanto para el consumidor extranjero como para el consumidor nacional. En este sentido, si bien existe cierta heterogeneidad de estándares BPA según el mercado de destino, todos tienden a converger en lo sustantivo y, por lo tanto, es sumamente importante que los estándares a nivel nacional posean alta correlación con los de los mercados externos vigentes en cada país. Esta situación aceleraría el proceso de adaptación de los sistemas productivos locales a los cambios que marcan las tendencias mundiales en estos aspectos.

Seguidamente, **en lo que respecta a la necesidad de un sistema de regulación estatal**, un primer grupo de participantes sostiene que al Estado solo le corresponde un rol de fomento. En esta dirección, consideran que si bien debe garantizar la salud de la población y el cuidado del medio ambiente y en ese camino generar regulaciones que permitan que esto suceda, si dichas regulaciones son establecidas con un alto grado de exigencia se puede generar un efecto contrario, ya que al provenir del Estado tienen carácter de ley, lo que las hace poco flexibles siendo muy costosa su fiscalización. Otro grupo de opiniones cree necesaria una intervención estatal más profunda en términos de regulaciones y que exceden el rol de fomento planteado anteriormente. Así, la regulación debe ser realizada de forma de ir incorporando paulatinamente a todo el sector productivo y se **crea necesario incorporar las BPA a una política de desarrollo del sector**.

Un tercer tema estuvo vinculado al rol del Estado en cuanto a la **fiscalización de los sistemas de certificación que se realizan entre privados**. Mientras algunos participantes consideran que efectivamente es necesario que toda certificación privada sea a su vez auditada por el Estado, y que además se sancione a las partes en caso de no estar haciendo las cosas correctamente; otros, por el contrario, sostienen que las certificaciones deben ser controladas por entidades específicamente dedicadas a cumplir ese rol como pueden ser los organismos de acreditación.

En cuanto a la **obligatoriedad o voluntariedad de las normas**, también se presentan discrepancias. Apoyándonos en los resultados estadísticos del barómetro, podemos inferir que por el momento, las normativas deben mantener su carácter voluntario. No obstante, se cree necesario que se comience a promover prerequisites de inocuidad en los procesos productivos. En esta dirección se destaca la importancia de que primeramente debe tomar lugar una "sensibilización" social y no debe excederse en los requisitos más allá de aquellos que se van dando en forma natural entre los productores y los compradores. Los rubros y procesos en los cuales debería enfatizarse, dependerá de la estrategia y posibilidades de cada país. Cuando exista un suficiente nivel de conciencia colectiva y recursos suficientes por parte de los productores, las normas deberían dejar de ser voluntarias. En este marco, el rol diferenciador en el mercado, desde el punto de calidad (del producto y del proceso) que generan las BPA es acertado, como motor para motivar su implementación, pero en el largo plazo, las BPA deberían transferirse en un conjunto de prácticas/recomendaciones mínimas que cualquier sistema de producción debe cumplir, y que deberían ser el resultado del consenso entre los diferentes actores.

En relación a lo anterior, se destaca la necesidad de que el Estado sea el responsable de definir los estándares de las BPA y tratamientos de las externalidades negativas de la agricultura en conjunto con los actores privados para asegurar la factibilidad de que dichas normas puedan ser aplicadas. (Articulación público-privada).

Finalmente, la gran cantidad de normativas vigentes que varían según el mercado de destino y la incompatibilidad de las mismas (Eurep GAP, US GAP, HACCP) producen desconciertos entre los productores. Ante este panorama parece lógico pensar que es necesario tender a un solo sistema normativo que integre todo el proceso de producción. En esta línea, y mirando a futuro, se propone crear una AMERI-GAP o AMERIC-GAP, sobre bases comunes estableciendo normas mínimas en común acuerdo con las de Eurep-Gap, US-Gap, por ejemplo. Esto redundaría en tremendos beneficios sociales y económicos, ya que todos estarían utilizando los mismos términos tanto a nivel del comercio entre nuestros propios países como con los de Europa, US y otros. AMERI-GAP, debería ser acordada por los respectivos países y fijar metas a corto y mediano plazo para su adopción.

El papel de FAO sería fundamental como organismo facilitador y coordinador, y el Codex podría ser uno de los mecanismos a través de los cuales se puede llegar a este reglamento único que englobe a todas las normativas.

4. Un proyecto regional BPA

El último capítulo de la conferencia tenía como objetivo sentar las bases para la formulación de un proyecto regional en implementación de BPA de acuerdo a las sugerencias, recomendaciones y necesidades de cada país que podrían ser identificadas a través de las intervenciones de los participantes.

En relación a los temas discutidos a lo largo del foro, **se pudieron detectar las siguientes áreas que se constituyen en las prioritarias para la implementación de BPA** y que la intensidad del apoyo en cada una de ellas varía según la realidad de cada país. Estas áreas están asociadas a:

A. Normas Técnicas

- ◆ Apoyo y colaboración en la elaboración de normas técnicas BPA en los rubros de exportación aún no considerados.³
- ◆ Asistencia técnica para el cumplimiento de las normativas en las cadenas que ya están implementando BPA.
- ◆ Creación de niveles de coordinación entre países a efectos de armonizar marcos conceptuales y normativas específicas que faciliten la negociación en bloque hacia otros mercados. En este sentido la FAO podría actuar como promotor y referente para la constitución de un solo sistema normativo regional en BPA a través del Codex.

B. Integración / gestión de pequeños productores

- ◆ Creación de incentivos orientados a la integración de los pequeños productores para la aplicación de las BPA (frutas y hortalizas).
- ◆ Fortalecer lazos con productores de mayor experiencia y gestión en donde se pueda ganar de éstos últimas tecnologías, (leche, carnes, hortalizas, berries, frutales).

C. Implementación de proyectos piloto

- ◆ En cadenas frutihortícolas orientadas al mercado interno, evaluar los impactos socioeconómicos de las BPA (análisis costo/beneficio, efectos sobre la productividad, impacto de las normas sobre indicadores de la salud de los trabajadores, etc)
- ◆ En cadenas que ya estén aplicando BPA (rubros de exportación). Seguimiento y evaluación de las mejoras en los sistemas de gestión, e identificación de fortalezas y dificultades del proceso.
- ◆ Todos los países consideran que los proyectos pilotos deben desarrollarse en la cadena frutihortícola particularmente en pequeños y medianos productores.

Otras solicitudes

- ◆ aves, Ej: cría de ñandúes donde ya se cuenta con 25.000 ejemplares en granjas (Uruguay)
- ◆ Aromáticas y PyMES agroindustriales (Argentina)
- ◆ porcinos, leche y aves (Paraguay)

³ En el tema normativo, Chile no requiere tanto apoyo como el resto de los países, dado que es el país más avanzado de la región contando con 15 normas técnicas diseñadas por la Comisión Nacional BPA y Chile GAP.

D. Promoción y capacitación en BPA

- ◆ Fortalecer a las organizaciones campesinas en materias de gestión de actividades de capacitación, información de mercados, capacidad de negociación, comercio internacional, etc.
- ◆ Formar a profesionales y técnicos ligados a las instituciones de apoyo a la pequeña agricultura para orientar y apoyar técnicamente el proceso de BPA.
- ◆ Implementar registros y redes de expertos nacionales y por región en los temas de calidad, inocuidad, BPA y BPG.
- ◆ Programas de estimulación de demanda interna y fortalecimiento de lazos comerciales con los supermercados locales.

CONSIDERACIONES FINALES

La activa participación que se ha tenido en el transcurso de la conferencia nos permite inferir sobre la importancia del tema para los países de la región. Sumado a ello, debe destacarse el hecho de que la gran mayoría de los participantes han elaborado sus opiniones basándose en la propia experiencia práctica adquirida en las distintas cadenas alimentarias, en su relación directa con los pequeños productores y en cursos de capacitación y educación sobre BPA. Estos comentarios, han enriquecido el debate, particularmente por las numerosas divergencias y polarización de posiciones sobre el tema.

Se pudo apreciar que son más que justificables los impactos que las BPA pueden tener sobre la agricultura y el resto de los sectores productivos. Sin embargo, la falta de experiencias prácticas y de datos fehacientes hace necesario desarrollar estudios piloto tanto en la cadena cárnica como en el resto de los procesos alimenticios con la finalidad de arribar a conclusiones más contundentes y a partir de allí trabajar en el desarrollo de técnicas y tecnologías adecuadas orientadas a minimizar estos aspectos que repercuten negativamente en la producción. Como se pudo observar, la cadena frutas y hortalizas se conforma en una de las prioritarias para todos los países, en especial por la significancia socioeconómica en la región y porque gran parte de los pequeños productores se encuentran involucrados con este tipo de producción.

En este proceso debe quedar bien en claro, que más allá de la perspectiva comercial que promueven las BPA (competitividad, acceso a los mercados), su concepto excede a estas dimensiones y este sentido se hace necesario promover la educación, concientización y el compromiso de todos los actores sociales, desde consumidores hasta productores a fines de garantizar la inocuidad de los alimentos, la dignificación de las condiciones laborales y la sustentabilidad ambiental.

Finalmente, las conclusiones de esta conferencia tienen por objetivo constituirse en el punto de partida para promover el incipiente desarrollo e investigación en temas relacionados a la implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas en la región, donde se espera que la FAO cumpla un papel estratégico en la asistencia técnica en aquellas cadenas en donde los impactos favorables para los pequeños productores sean más visibles, tanto en aspectos relacionados a la capacitación, normativas nacionales y/o gestión en su proceso de implementación de BPA.