

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA CON EL QUE SE
INICIA UN PROYECTO DE LEY DE
AGRICULTURA ORGANICA.

SANTIAGO, septiembre 13 de 2004

M E N S A J E N° 376-351/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. LA

PRESIDENTA

DE LA H.

CAMARA DE

DIPUTADOS.

I. ANTECEDENTES.

1. Contexto mundial.

El desarrollo a nivel mundial de la agricultura orgánica se ha debido al impacto negativo de ciertos procesos productivos convencionales sobre el medio ambiente, la toma de conciencia de los consumidores sobre el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, así como los cambios en los hábitos alimenticios, en que los consumidores han establecido una demanda creciente por alimentos inocuos y de calidad.

El creciente y constante aumento de la demanda de alimentos orgánicos producida en el último decenio, ha proporcionado a estos productos un nicho de mercado viable y con valor agregado.

En la actualidad, la Agricultura Orgánica es practicada en más de 100 países y la superficie bajo manejo orgánico alcanza los 23 millones de hectáreas y sigue creciendo. La mayor parte esta superficie está localizada en Australia, con 10.5 millones de hectáreas, Argentina, con 3.2 millones de hectáreas e Italia, con más de 2.2 millones de hectáreas.

En la Unión Europea hay más de 5 millones de hectáreas bajo manejo orgánico, lo que corresponde casi al dos por ciento del total de los terrenos agrícolas.

En América del Norte más de 1.5 millones de hectáreas son manejadas orgánicamente, lo que representa aproximadamente 0.25 % del área agrícola total.

En los países latinoamericanos la superficie de tierras agrícolas bajo manejo orgánico es casi un 0.5 % del área agrícola total, lo que corresponde a 4.7 millones de hectáreas.

Por su parte, en la mayoría de los países Asiáticos el área bajo manejo orgánico es bajo, pero la agricultura orgánica está creciendo en forma exponencial.

Finalmente, en Africa, la agricultura orgánica ha crecido, especialmente en los países del sur, donde más de 200.000 hectáreas son manejadas en la actualidad como orgánicas.

2. Regulación de la Agricultura Orgánica en el Derecho Comparado.

En el Derecho Comparado, la Unión Europea ha sido pionera en la regulación integral y sistémica de la Agricultura Orgánica, en especial en lo relativo al reconocimiento de sistemas de certificación de terceros países, al cual nuestro país pretende postular una vez implementado el sistema nacional que se regula en el presente proyecto de ley.

Asimismo, los países que constituyen los principales mercados de destino de nuestras exportaciones agropecuarias, como son Estados Unidos y Japón, han reglamentado y complementado sus normativas sobre la materia, debiendo cumplir los productos que se exportan a dichos mercados, altos estándares de calidad en la materia.

En la misma línea, otras naciones latinoamericanas han trabajado durante un lapso prolongado en la estructuración de sistemas nacionales de fomento, producción y certificación orgánicas, teniendo un claro avance y liderazgo en este tipo de producción, donde destacan Argentina y Costa Rica.

En ambos casos, existen marcos legales que regulan la actividad y que permitieron a Argentina primero y Costa Rica después, ser reconocidos como terceros países en la Unión Europea, pudiendo ingresar sus productos en forma directa, con la consiguiente ventaja comparativa frente a otros países.

3. Situación en Chile.

Nuestro país pretende seguir el esquema antes mencionado, no tan solo para el caso de la Unión Europea, sino que para los diversos mercados internacionales, así como para el mercado interno, tal como ha sucedido con las experiencias comparadas mencionadas.

En Chile, se estima que la superficie dedicada a la producción orgánica alcanza las 4.500 hectáreas de cultivo y a más de 600.000 hectáreas de praderas.

Como en la mayoría de los países, la agricultura orgánica se produce principalmente en pequeñas y medianas empresas agrícolas que han desarrollado sus propias técnicas de producción y que ofrecen una amplia gama de productos.

La exportación de productos orgánicos, tanto en precio como en cantidad, ha mostrado un constante crecimiento en los últimos años. Es así como, entre los años 1994 y 2000, el valor de las exportaciones aumentó desde US\$ 1.050.688 a US\$ 4.019.194 y en cantidad aumentó desde 606.645 kilos a 1.868.007 kg., en el mismo período.

Entre los principales productos exportados por nuestro país, se encuentran las hortalizas frescas (39.7%), la fruta fresca (37.6%) y los productos procesados (22.7%). En cuanto al destino de nuestras exportaciones, nuestros principales mercados han sido: Estados Unidos (56.8%), Europa (34.7%), Japón (7.7%), y Canadá y Australia (0.8 %).

De esta manera, para nuestro país, la agricultura orgánica, constituye una nueva alternativa productiva que se inserta dentro del marco del Programa de Desarrollo para la Agricultura Chilena, período 2000-2010, en el área de Agricultura Limpia y de Calidad. Esta área prioriza el buen manejo de los recursos naturales y respeto por el medio ambiente, a nivel de un predio, una localidad y para el país en su conjunto, lo que significa producir con un mayor criterio de sustentabilidad.

La Agricultura Orgánica aparece hoy día como un enfoque interesante en relación con la reconversión productiva y el desarrollo rural. Ayuda a resolver en forma adecuada la seguridad alimentaria de pequeños productores y familias rurales, así como a un grupo importante de la sociedad, tanto en cantidad como en calidad, por medio de tecnologías que contribuyen tanto a la conservación como al mejoramiento de sus recursos productivos.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Apuntando a estos mercados emergentes y en consideración a las ventajas comparativas de nuestro país y por considerarlo un aporte al desarrollo del área, el Gobierno ha elaborado el siguiente proyecto de ley, que someto a vuestra consideración.

La iniciativa regula las materias que a continuación se detallan.

1. Sistema único de certificación.

En primer lugar, el proyecto crea un Sistema Nacional de certificación de productos orgánicos agrícolas, que abarca integralmente la producción, elaboración, industrialización, envasado, etiquetado, manejo y comercialización de productos orgánicos, los que deben cumplir la normativa vigente.

Con lo anterior, se establecerá un sistema único, con criterios claros y definidos de acuerdo a estándares internacionales, evitando tener una multiplicidad de normativas que atenten contra la transparencia del mercado y, en definitiva, perjudiquen la credibilidad de nuestra agricultura, al correr el riesgo de ser identificados los productos agrícolas

nacionales como poco confiables por el consumidor final.

Asimismo, la creación de un Sistema Nacional único de certificación, favorece en este tipo de producción una supervisión y respaldo de la autoridad y no de diversos e inconexos agentes privados, bajando con ello los costos de certificación, hoy en día casi inalcanzables para la mediana y pequeña agricultura.

Además, define lo que se entenderá por productos orgánicos agrícolas, siguiendo un criterio lo más amplio y aceptado posible, haciendo suyo las directrices del Codex Alimentarius. Por otra parte, se incluyen en el sistema tanto los productos primarios como los elaborados.

2. Participación voluntaria, cumplimiento obligatorio.

En segundo lugar, el proyecto consagra un principio característico de esta ley, que es la voluntariedad para someterse al sistema, dado que no se quiere imponer un sistema a aquellos agentes que, produciendo según estándares orgánicos, no deseen certificarse como tales.

Por otra parte, esta misma disposición viene a llenar un vacío, en el sentido de que el sistema propuesto, que abarca tanto el mercado interno como externo, concentra la supervisión del sistema en un solo organismo, no disgregando esta función en diferentes autoridades. Ese organismo es el SAG.

Ahora bien, no obstante la voluntariedad que inspira el sistema, una vez tomada la decisión de ingresar a éste, las normas y estándares pasan a ser necesariamente obligatorios en su aplicación, para obtener finalmente la certificación respectiva.

Es decir, el proyecto plantea una participación voluntaria, pero un cumplimiento obligatorio para los que decidan participar. Asimismo, se hacen sinónimos las expresiones, productos orgánicos, productos ecológicos o productos biológicos para ser utilizadas por aquellos que cumplan con las normas de la agricultura orgánica, evitando así confusiones

y discusiones artificiales respecto al concepto correcto a utilizar.

También, el proyecto agrega la exigencia de uso de un sello oficial, con la idea de tener un distintivo único que caracterice a la producción orgánica del país.

3. Reglamento y dictación de normas técnicas obligatorias.

En tercer lugar, la iniciativa entrega a un reglamento los aspectos procedimentales y operativos de la ley y la dictación de normas técnicas que, en este caso, serán obligatorias para los que se adscriban voluntariamente.

4. Sistema de certificación privada.

En cuarto lugar, establece como principio, recogiendo las tendencias internacionales en la materia, la certificación privada, a través de entidades que deben acreditarse y registrarse ante el organismo estatal competente que, como se dijo, es el Servicio Agrícola y Ganadero, por el perfil de la institución y el gran prestigio alcanzado a nivel internacional.

Si bien actualmente las entidades privadas son las que certifican este tipo de productos, dicha certificación se realiza según parámetros diversos y no siempre claros, por lo que a través de este sistema se pretende que se guíen por normas objetivas y consensuadas a nivel internacional, las que serán recogidas por normas técnicas nacionales equivalentes.

Por otra parte, al mismo Servicio se le entrega una función similar a la que poseen otras naciones que han regulado esta materia, que consiste en reconocer sistemas nacionales equivalentes y así simplificar y aunar criterios en la materia, según principios internacionales de reciprocidad.

Cabe destacar que uno de los objetivos de la creación de un Sistema Nacional y único de Certificación, es que este sea reconocido internacionalmente y facilite las exportaciones de productos orgánicos, lo que hace imprescindible tener una regulación sobre la materia, permitiendo así que sea reconocido en los principales mercados de destino de nuestras exportaciones.

También se ha considerado de justicia que el servicio fiscalizador y encargado de supervisar y hacer cumplir la ley aplique las tarifas respectivas, según criterios de mercado, tanto por las inscripciones en el registro que le corresponderá administrar, como por el uso por terceros del sello oficial, desde el momento que estos podrán administrarlo.

Asimismo y como un requerimiento especial del sector privado organizado vinculado a la agricultura orgánica, se crea un Registro específico para los insumos utilizados en agricultura orgánica.

5. Sanciones.

Enseguida, el proyecto establece sanciones para aquellos que, por una parte, infrinjan las normas de producción orgánica, en sus diversas etapas de elaboración, comercialización, etiquetado y rotulación, como, por otra, a aquellos certificadores que, depositándose en ellos la confianza pública, no la honrasen actuando de mala fe o negligentemente.

Dado que detrás del sistema está la responsabilidad final del Estado, especialmente en el ámbito de los mercados externos, se han establecido multas de carácter más elevado, para inhibir a aquellos que pretendan burlar o aprovecharse maliciosamente del mismo, como también la suspensión, incluso cancelación de inscripción en caso de reincidencia, de los certificadores negligentes que pudieren afectar la credibilidad de los mecanismos de certificación.

Al respecto, la iniciativa propone radicar en sede administrativa la competencia para la aplicación de las sanciones a las infracciones descritas, por considerar que tratándose de un tema especializado, será la autoridad especializada a su vez, la que tendrá mejores elementos y procedimientos más expeditos para determinar la existencia de la o las infracciones y sus respectivas sanciones.

6. Fiscalización.

Como se ha señalado, la iniciativa entrega al Servicio Agrícola y Ganadero la atribución de fiscalizar el Sistema, así como la aplicación de sus propios sistemas sancionatorios.

La misma disposición le encarga al mismo Servicio la administración y control del sello oficial, distintivo de estos productos, que pretende identificar al país en su producción orgánica y no en sectores aislados, pero con la posibilidad de que dicho sello, siempre bajo la supervisión de la autoridad, sea aplicado por las entidades privadas encargadas de certificar, para efectos de darle la mayor agilidad y eficiencia al sistema.

7. Atribuciones propias de los demás servicios competentes.

Finalmente, el proyecto que someto a vuestra consideración, despeja cualquier duda respecto a las funciones propias de otros servicios y las obligaciones que igualmente deben cumplir todos aquellos que elaboren productos del agro, especialmente las obligaciones que dicen relación con los servicios de salud.

Por lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

TITULO I

AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

"ARTÍCULO 1°.- La presente ley regula el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas, en adelante el Sistema.

El objeto del Sistema es asegurar y certificar que los productos orgánicos, sean producidos, elaborados, envasados y manejados de acuerdo a las normas de esta ley y su reglamento.

ARTÍCULO 2°.- Para los efectos de esta ley, se entiende por productos orgánicos agrícolas aquellos provenientes de sistemas holísticos de gestión de la producción en el ámbito agrícola, pecuario o forestal, que fomenta y mejora la salud del agroecosistema, y en particular la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo.

La certificación de productos orgánicos agrícolas se regirá exclusivamente por las disposiciones establecidas en el presente cuerpo legal y su normativa complementaria.

ARTICULO 3°.- El Sistema será de adscripción voluntaria para todos aquellos que participen, en cualquier forma, en el mercado interno y externo de productos orgánicos. Sin embargo, sólo los productores, elaboradores y demás participantes en el mercado que se hayan adscrito formalmente al Sistema y cumplan con sus normas, podrán usar en la rotulación, identificación o denominación de los productos que manejan, las expresiones “productos orgánicos” o sus equivalentes, “productos ecológicos” o “productos biológicos” y utilizar el sello oficial que exprese esa calidad.

ARTÍCULO 4°.- El Servicio Agrícola y Ganadero será la autoridad competente encargada de fiscalizar el cumplimiento de esta ley y su normativa complementaria, y de sancionar las infracciones señaladas en los artículos 10° y 11°, de acuerdo al procedimiento de sanción y reclamo contenido en el Párrafo IV, Título I de la ley N° 18.755.

Asimismo, le corresponderá al Servicio Agrícola y Ganadero administrar y controlar el uso del sello oficial distintivo de productos orgánicos agrícolas, pudiendo encomendar la aplicación del mismo a entidades certificadoras inscritas en su registro.

Las atribuciones que la presente ley le otorga al Servicio Agrícola y Ganadero, serán ejercidas por dicho organismo, sin perjuicio de aquellas que le corresponden a otros organismos públicos.

ARTÍCULO 5°.- En ningún caso la responsabilidad que pueda emanar de una certificación realizada en conformidad a esta ley, comprometerá la responsabilidad pecuniaria del Estado.

TÍTULO II

DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO 6°.- Los procedimientos, requisitos y protocolos para la adscripción al Sistema de los distintos intervinientes y para la ejecución de las diferentes fases de operación del mismo, se establecerán en un reglamento que se dictará al efecto y, en su caso, mediante normas técnicas. El reglamento y las normas técnicas referidas precedentemente, serán aprobadas y oficializadas respectivamente mediante decretos del Ministerio de Agricultura, los que, en consecuencia, tendrán el carácter de obligatorias.

ARTICULO 7°.- La certificación que los productos cumplen con las normas a que se refiere esta ley para ser considerados como productos orgánicos agrícolas, deberán efectuarla entidades acreditadas en certificación de productos. Dicha certificación se hará de acuerdo a normas internacionales o a normas técnicas chilenas equivalentes, inscritas en el registro que para tal efecto llevará el Servicio Agrícola y Ganadero.

Asimismo, dicho Servicio podrá reconocer, respecto de productos importados, la certificación efectuada de acuerdo a sistemas nacionales de certificación de productos orgánicos de terceros países.

El Reglamento establecerá la forma de acreditar el cumplimiento del requisito señalado en el inciso primero y las exigencias que deberá cumplir el personal de dichas entidades para llevar a cabo la certificación.

ARTÍCULO 8°.- La certificación que se establece en el artículo precedente no obstará a las facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que corresponden al Servicio Agrícola y Ganadero, conforme a su ley orgánica y a la presente ley.

ARTÍCULO 9°.- Por la inscripción en el registro de certificadores y por el uso del sello oficial distintivo de productos orgánicos agrícolas autorizado, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 4°, el Servicio Agrícola y Ganadero podrá cobrar tarifas, las que se determinarán en la forma señalada en la letra ñ) del artículo 7° de la ley N° 18.755.

ARTÍCULO 10°.- Todos los insumos utilizados en los procesos de producción y elaboración de productos orgánicos regidos por esta ley, deberán inscribirse en un registro que para tal efecto llevará y administrará el Servicio Agrícola y Ganadero.

TÍTULO III

DE LAS SANCIONES

ARTICULO 11°.- Constituyen infracciones, susceptibles de ser sancionadas con multas a beneficio fiscal de 25 a 500 UTM., las siguientes conductas:

a) Rotular, identificar o denominar un producto como orgánico o su equivalente, con infracción a esta ley y su normativa complementaria y los que, por cualquier medio de publicidad con fines comerciales, usaren indebidamente las expresiones indicadas en el artículo 2°.

b) Ejercer actividades de certificador de productos orgánicos sin estar habilitado oficialmente para ello o utilizar indebidamente el sello oficial de producto orgánico certificado.

c) Incumplir las normas del Sistema que puedan dar origen a fraudes en la producción y comercialización de productos orgánicos.

d) Hacer uso de envases o embalajes que lleven las expresiones producto orgánico o sus equivalentes, en productos que no cumplan con tal condición.

ARTICULO 12°.- Se sancionará con la medida de suspensión de 10 a 90 días en el ejercicio de su función de certificación y con multas de 25 a 100 UTM., a los certificadores que incurran en alguna de las siguientes conductas:

a) Emitir informes o certificados respecto de productos que no hayan sido inspeccionados.

b) No cumplir o cumplir inadecuadamente los procedimientos y protocolos sobre controles e inspecciones de los productos objeto de control.

c) Incurrir en cualquier acción u omisión que induzca a error en cuanto a la condición de producto orgánico certificado.

d) Ocultar o negar la información requerida por el Servicio en un proceso de auditoría o de control.

En caso de reincidencia, el Servicio Agrícola y Ganadero podrá cancelar la inscripción de un certificador acreditado.”.

Dios guarde a V.E.,

RICARDO LAGOS ESCOBAR
Presidente de la República

JAIME CAMPOS QUIROGA
Ministro de Agricultura

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Hacienda