

Conectar a los productores a pequeña escala con los mercados Qué propone el MSC.¹

El MSC lleva al CSA las voces de los productores de alimentos a pequeña escala², las personas que sufren inseguridad alimentaria y los consumidores urbanos, las mujeres rurales, que son responsables de la mayoría de la producción de alimentos hoy día, y de los jóvenes rurales, que son la esperanza de la seguridad alimentaria del futuro. Hemos estado implicados e implicadas activamente en este flujo de trabajo durante los últimos dos años, desarrollando nuestras posturas y recopilando una extensa bibliografía de estudios de caso y análisis que los respaldan. La razón de nuestra intensa participación es que, para nosotros y nosotras, este tema no es una cuestión de beneficios económicos ni de recolección de evidencias técnicas, si no de la supervivencia y la revitalización de nuestros modos de vida, culturas y sociedades.

¿Qué buscamos con nuestra lucha en el CSA?

El reconocimiento y el apoyo a nuestros mercados territoriales³

El trabajo del CSA sobre este tema se centra en la relación entre los productores a pequeña escala, los mercados y la seguridad alimentaria, no en la producción agrícola y en los mercados en general. La mayor parte de los alimentos consumidos en el mundo (el 70%), los producimos los productores y productoras de alimentos a pequeña escala. La mayoría de estos alimentos se canaliza mediante **nuestros mercados**. Son los espacios más importantes para asegurar la seguridad alimentaria y la nutrición. Tan solo el% de los alimentos —no de los productos agrícolas en general— se comercializa en el mercado internacional.⁴ La idea de «vincular a los productores a pequeña escala con los mercados» es engañosa: ya estamos vinculados con los mercados. Lo que queremos es que estos mercados se reconozcan y apoyen mediante políticas públicas apropiadas.

Nuestros mercados están situados en territorios específicos con los que se identifican. En este sentido, están localizados, aunque no son solo «locales», ya que sus niveles van desde mercados de aldeas o distritos, hasta mercados nacionales, transfronterizos o regionales. Incluyen las zonas rurales, periurbanas y urbanas. Su organización y gestión puede implicar una dimensión de formalidad más o menos potente. Lo que distingue a estos mercados es el hecho de que están directamente vinculados con los sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales. También se caracterizan por las múltiples funciones que desempeñan en sus propios territorios, que parten de la provisión de alimentos aunque no se circunscriben a ella, y por la contribución que realizan a la economía territorial. Estos mercados se basan en un enfoque en torno en los derechos humanos, concretamente en el derecho a la alimentación, que es el mandato principal del CSA, ya que son altamente inclusivos y accesibles para los productores a pequeña escala y para otras categorías de personas en situación de inseguridad alimentaria. Estos mercados que exaltan la dimensión de género, ya que las mujeres son sus principales actores, y en los que cada vez hay más personas jóvenes, tienen un papel cada vez más fundamental en la adición de valor. Son los más remunerativos para los productores a pequeña escala, ya que nos ofrecen más control sobre las condiciones de acceso y los precios que las cadenas de valor establecidas. Permiten que una proporción mayor del valor añadido se mantenga en las explotaciones y las economías locales y retorne a las mismas, por lo que suponen una importante aportación a la lucha contra la pobreza rural. A nivel mundial, más del 80% de los productores a pequeña escala opera en estos mercados, mientras que muy pocos participan en

¹ Este documento ofrece una visión en líneas generales de las inquietudes sustanciales más importantes para el MSC. Se presentará por separado otro texto con sugerencias específicas sobre redacción.

² Agricultores familiares, pescadores, pastoralistas, pueblos indígenas y trabajadores agrícolas.

³ El concepto del MSC de mercados territoriales se explica con más detalle en el Anexo.

⁴

las cadenas de valor agroalimentarias públicas y privadas —tan solo los agricultores hombres más acomodados— y se espera que en los próximos años su implicación siga siendo baja.⁵

Estos mercados esenciales existen y son los espacios más importantes para la provisión de alimentos, pero su funcionamiento no se conoce y ni se apoya lo suficiente. El uso del enfoque territorial, del que los mercados son un componente importante, es ya muy extendido y va en aumento en el contexto de la gestión de recursos naturales, la planificación del desarrollo, la gestión de las relaciones en proceso de evolución entre los espacios rurales y los urbanos, etc., incluyendo el trabajo del CSA sobre Urbanización y transformación rural⁶. El documento resultante sobre «La vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» del CSA debería incorporar este término en el título de la sección 1 y reconocer la primacía de estos mercados para la seguridad alimentaria y la nutrición de los productores a pequeña escala. El encabezamiento debería ofrecer una descripción adecuada de a qué hace referencia el término «mercados territoriales».

En reconocimiento de que los mercados territoriales tienen estructuralmente características específicas que requieren apoyo mediante políticas específicas⁷, el encabezamiento debería ir seguido de recomendaciones concretas sobre políticas públicas dirigidas a fortalecer estos mercados que:

- palien la falta de datos sobre los mercados territoriales,
- aseguren que el aumento de la formalización de nuestros mercados se lleve a cabo de tal manera que fomente, en lugar de obstaculizar, nuestra capacidad de participación,
- inviertan en sistemas de crédito y en infraestructuras adecuadas para los productores a pequeña escala y para nuestra participación en los mercados territoriales,
- apoyen la organización y la acción colectivas de los productores a pequeña escala,
- aseguren que las políticas de precios ofrecen una remuneración plena por nuestro trabajo y nuestras propias inversiones,
- promueven la gobernanza inclusiva de los sistemas alimentarios territoriales mediante el apoyo a los consejos locales de alimentación, reuniendo a las autoridades locales con todas las partes interesadas.

Nutrición y acceso a los mercados de los productores a pequeña escala

Bajo este epígrafe tenemos tres inquietudes fundamentales. Debería reconocerse que la agricultura familiar a pequeña escala que adopta enfoques sostenibles y agroecológicos es la mejor fuente para dietas diversificadas y nutritivas⁸, y que para la mayoría de las personas pobres en zonas tanto urbanas como rurales los puntos tradicionales de venta de alimentos son el principal canal de acceso a alimentos ricos en nutrientes como fruta, verdura y productos ganaderos.⁹ Debe recomendarse que este reconocimiento se refleje en políticas públicas y en programas de sensibilización. En segundo lugar, la relevancia de los

⁵ Próxima publicación de Reardon y Berdegué. Del Pozzo 2013.

⁶ Consultar: CSA, documento de antecedentes *Urbanization and Rural Transformation. Implications for Food Security and Nutrition*, págs. 17-18 (disponible en inglés).

http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/files/126_Urban_Rural_Transformation/UrbRurZeroDraft.pdf.

Consultar también a Cistuli et al. 2014; IFAD 2016; próxima publicación de Vorley y Lancon; Hitimana et al. 2011; Resolis 2015; Comité de las Regiones de la UE, *Declaración de misión 2009*

<http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/ES.pdf>; comentarios publicados sobre el Borrador cero publicados por la Universidad de Coventry, Wageningen, Cornell.

⁷ Hebinck et al. 2015

⁸

⁹ FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013: Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, p. xi. Batterby y Peyton 2014. Robinson y Humphrey 2015.

programas complementarios que mejoran el acceso de los productores a pequeña escala a los servicios de salud, agua y saneamiento debe reafirmarse y tenerse en cuenta en todas las políticas públicas.

En último lugar, debe reconocerse que la mayoría de los estándares y normativas sobre la inocuidad de los alimentos se ha desarrollado en función de la cadena industrial alimentaria y no es adecuada para los contextos y condiciones de la agricultura familiar a pequeña escala (como instalaciones separadas de baños para hombres y mujeres) ni para los mercados territoriales (como). Es indispensable garantizar la inocuidad de los alimentos a los consumidores. Sin embargo, hay abundantes evidencias de que los mercados territoriales no son tan poco válidos en materia de inocuidad de los alimentos como a menudo se da por hecho, y de que la mejor manera de proceder es desarrollar prácticas y normativas adecuadas para las condiciones de producción y comercialización de los productores a pequeña escala en lugar de hacer que se sometan a normas que han sido desarrolladas para el universo de los alimentos industriales y los supermercados, que es muy diferente.¹⁰ Los comentarios publicados sobre el Borrador cero de la Universidad de Coventry y del Comité de investigación sobre Sociología de la agricultura y la alimentación de la Asociación Internacional de Sociología contienen sugerencias pertinentes sobre cómo desarrollar directrices apropiadas y adaptadas al contexto. El documento resultante del CSA debe contener una lista concreta de recomendaciones a este respecto.

Adquisición institucionales

Creemos que esta sección debe reforzarse mediante el reconocimiento de la función de las autoridades locales en estos programas. El encabezamiento también debería dejar claro que estamos hablando de adquisiciones públicas que apoyen los sistemas alimentarios locales/territoriales. Deben tener en cuenta los beneficios sociales, medioambientales y nutricionales y no solo el coste económico de la comida. Han de estar ancladas en políticas públicas que fomenten el ejercicio progresivo del derecho a una alimentación adecuada. Debe dejarse claro que dichos programas de compras son un segmento legítimo y permanente de los mercados de productores a pequeña escala, y no algo por lo que los productores a pequeña escala deban «pasar».

Las normativas y procedimientos que regulan los programas de adquisiciones públicas deben reflejar estos principios y el encabezamiento debería ir seguido de una recomendación a este respecto. Sobre este contexto es posible extraer mucha experiencia de iniciativas como el programa Hambre Cero de Brasil y el programa «Compras a los Africanos para África», que acaba de ser sometido a una rigurosa revisión por parte del PMA y la FAO, además de los comentarios publicados por académicos sobre el Borrador cero.¹¹

Políticas públicas en apoyo de los productores a pequeña escala en transición

En sus comentarios escritos y en sus intervenciones durante la Consulta Informal, muchas delegaciones de todas las regiones enfatizaron la necesidad de que el documento resultante del CSA destacara la importante función que tienen las políticas públicas en la creación de un entorno que apoye a los productores a pequeña escala (Sudáfrica, Brasil, Suiza y Ecuador) mediante, entre otras medidas, la creación de mecanismos reguladores (Francia), garantizar mercados públicos para productores a pequeña escala (India, Brasil), una gestión de los mercados internacionales tal que se eviten los riesgos que plantean a los productores a pequeña escala (Egipto) y el establecimiento de mecanismos de políticas públicas que permitan una mejor recopilación de información sobre mercados territoriales que sea compartida con los

¹⁰ Roesel y Grace, *Food safety and informal markets: animal products in Sub-Saharan Africa*, Routledge 2015. Blackmore, *Legitimising informal markets: a case study of the dairy sector in Kenya*, IIED, 2015. Del Pozzo y Vorley 2015. EIP-AGRI Focus Group 2015.

¹¹ Consultar los comentarios de las universidades de Coventry y Wageningen y del Comité de investigación sobre Sociología de la agricultura y la alimentación de la Asociación Internacional de Sociología. Consultar también Collectif Stratégies Alimentaires 2014; Hitchman 2016, Galli y Brunori 2013.

productores a pequeña escala (Costa Rica). Este es probablemente el aspecto en torno al cual existe un mayor consenso.

La sección de Pequeños productores en transición, cuyo título el MSC propone cambiar a «Políticas públicas en apoyo de los productores a pequeña escala en transición», es el lugar adecuado para expresar este consenso. Debe dejarse claro que las transiciones son constantes y dinámicas, y que los pequeños productores somos agentes de cambio fundamentales. Las transformaciones que están hoy día en marcha no son algo inevitable que debemos dar por hecho y a lo que debemos adaptarnos sencillamente. Por el contrario, tanto el informe del GANESAN de 2013 como el trabajo que se está llevando a cabo en el flujo de trabajo del CSA sobre urbanización y transformación rural destacan que el hecho de que estos cambios se ven afectados por —y a veces son el resultado de— la orientación de las políticas y las inversiones públicas. Estas podrían dirigirse adecuadamente hacia la promoción de lo que está actualmente recibiendo el nombre de «desarrollo territorial integrado»¹², que sugiere un nuevo tipo de espacio —pequeñas y medianas ciudades y las zonas rurales a su alrededor— que es mucho más compatible con nuestras condiciones que la actual tendencia al auge de las megalópolis. Las políticas podrían centrarse en la construcción de mercados territoriales que refuercen nuestra capacidad de satisfacer la demanda de alimentos en las ciudades, que está creciendo rápidamente, un área estratégica en la que ahora mismo nos encontramos con dificultades, como ha destacado el FIDA. Esta sección debe sugerir una visión mediante la cual utilicemos las oportunidades de los mercados en las dinámicas que nos rodean como un modo de salir de la pobreza (UE).

Este encabezamiento debe reforzarse sustancialmente, y ha de ir seguido de un par de recomendaciones sólidas respecto a políticas públicas que inviten específicamente a los gobiernos a:

- Promover enfoques integrados y equilibrados y una coherencia entre las políticas que afectan a nuestro acceso a los mercados.
- Incorporar transversalmente la dimensión de género, yendo más allá del empoderamiento económico de las mujeres e incorporando sus derechos como seres humanos.
- Apoyar la implicación innovadora de los jóvenes en los mercados mediante formas que aseguren su continuación y enriquezcan nuestras prácticas y conocimiento.
- Asegurar que nos beneficiemos de una protección adecuada y de la capacidad de negociar desde una posición de fuerza en la que tengan lugar los PPP y la agricultura por contrato.

No sería creíble que este paquete de recomendaciones no hiciera referencia alguna al hecho de que las políticas internacionales, sobre todo en los ámbitos del comercio y la inversión, han afectado significativamente al acceso de los pequeños productores a los mercados territoriales y al espacio de las políticas de los gobiernos. Conscientes del carácter controvertido de este aspecto, sugerimos que se le solicite al GANESAN que prepare un informe al respecto. Esta propuesta está siendo actualmente examinada por el GTCA de PTPA.

En último lugar, para fortalecer la capacidad de los gobiernos de aplicar las recomendaciones a nivel de los países, el texto debe finalizar con un párrafo relativo a acciones de apoyo y de seguimiento que puedan ser llevadas a cabo por los organismos con sede en Roma y demás órganos de Naciones Unidas y por un compromiso por parte del CSA de revisar la situación tras un periodo de tiempo establecido.

¹² EC 2015, *Scenarios for integrated territorial investments* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf ; ECDPM 2015 *What is territorial development?* <http://ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/>.

