

Borrador de comentarios del MSC al Borrador Cero sobre «Conectar a los productores a pequeña escala con los mercados»

Estos comentarios se basan en los intercambios de los últimos cuatro meses en el grupo del MSC sobre «Conectar a los productores a pequeña escala con los mercados», coordinado por Nadjirou Sall (ROPPA) y Javier Sánchez (La Vía Campesina). El grupo lo componen miembros de regiones y sectores diferentes (agricultores a pequeña escala, pescadores artesanales, pastoralistas, pueblos indígenas, trabajadores agrícolas, consumidores, pobres urbanos, ONG). Estos comentarios se complementarán con las comunicaciones verbales y por escrito durante la Consulta Informal del 28 de abril, tras la reunión presencial de la delegación del MSC.

Generales

- El MSC agradece el trabajo de la secretaría y del Equipo de Tareas, en especial los esfuerzos dedicados a abrir el Equipo de Tareas a la participación del MSC y a garantizar las condiciones adecuadas para la consulta con los sectores de la sociedad civil. Consideramos que esta experiencia confirma la validez de un enfoque inclusivo con el fin de crear una «base empírica» para los debates sobre políticas. De hecho, el aspecto más innovador del Borrador Cero (y de los debates previos durante el Foro de Alto Nivel) ha sido el «descubrimiento» de la importancia de los mercados informales vinculados a los territorios, que en principio fue sobre todo una contribución del MSC que luego contó con el reconocimiento de otras partes.
- El MSC considera que este conjunto de recomendaciones debería constituir un paquete compacto, coherente y con cohesión interna, centrado en las conexiones entre los «productores a pequeña escala», los «mercados» y la «seguridad alimentaria y nutrición» y adecuado para su aplicación a nivel nacional. Concordamos con el planteamiento de centrarse en un número limitado de cuestiones importantes que no se hayan tratado adecuadamente en el pasado y estamos de acuerdo con los temas específicos seleccionados.
No obstante, para que las recomendaciones tengan sentido, deben situarse en un contexto más general de políticas públicas, algo fácilmente disponible para el CSA gracias al excelente informe de 2013 del GANESAN sobre «Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria» y sus subsiguientes recomendaciones y debates sobre políticas incorporados al informe del CSA40 (párrs. 29-51). Precisamente de estos debates surgió la propuesta de centrarse en el aspecto de los «mercados» en la ecuación entre productores a pequeña escala y seguridad alimentaria.
El resultado de las negociaciones del 8 y 9 de junio no debería duplicar estas recomendaciones, sino hacer referencia a ellas. El texto debería destacar que, tal y como señalan el informe del GANESAN y las recomendaciones normativas del CSA, el elemento de los «mercados» debe formar parte de unas orientaciones normativas nacionales más amplias establecidas con la participación de las organizaciones de productores a pequeña escala y otros actores nacionales. De no ser así, quedaría más bien como un conjunto bastante aleatorio de puntos sin conexión. Volveremos a esta idea al comentar la Introducción y la sección final sobre «Productores a pequeña escala en transición».
- El Borrador Cero guarda silencio sobre lo que debería hacerse para aplicar las recomendaciones. Tampoco se hace mención al papel del CSA en el futuro. Ante el hecho reconocido de que debe subsanarse la carencia de datos sobre los mercados vinculados a los territorios, parecería razonable sugerir que el CSA volviera sobre este asunto, también en el contexto de sus tareas normales en materia de monitoreo.

- La dimensión de género también debe reforzarse a este respecto, por ejemplo de la forma que sugerimos más adelante en el epígrafe «Productores a pequeña escala en transición».

Introducción

- Incluir una referencia al informe de 2013 del GANESAN sobre «Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria» como marco general de políticas públicas para las recomendaciones que se recogen en el documento (ver comentario previo).

Sistemas alimentarios locales y mercados vinculados a los territorios

- La entradilla de esta sección omite algunas características muy importantes que están bien documentadas en la bibliografía al respecto¹. Sugerimos incluir en la entradilla el siguiente texto: «Los mercados territoriales son la fuente principal de los alimentos que se consumen en el mundo. Se trata de los mercados que ofrecen una mejor remuneración a los productores a pequeña escala, ya que en ellos pueden controlar en mayor medida las condiciones y los precios. Les aportan un mayor valor añadido que pueden conservar y reinvertir en su producción y en las economías locales, por lo que contribuyen de manera importante a luchar contra la pobreza rural. Los mercados territoriales presentan características estructurales distintas a las de los mercados generalistas y necesitan el respaldo de políticas específicas, con especial hincapié en el acceso a los mercados por parte de mujeres y jóvenes».
- También sugerimos incluir una conclusión normativa propuesta que se deriva lógicamente de la entradilla: «Ante su papel fundamental a la hora de garantizar la seguridad alimentaria y los medios de vida de los productores a pequeña escala, las políticas públicas deberían orientarse hacia el fortalecimiento de los mercados territoriales existentes, así como a impulsar la creación de nuevos mercados a este nivel».
- La recomendación a) sobre la carencia de datos es de extrema importancia y, tal y como aparece formulada en estos momentos, resulta demasiado difusa. Debería quedar claro que no estamos hablando (únicamente) de un mecanismo de recopilación de datos centralizada, sino de ayudar a los gobiernos a añadir esta dimensión a sus sistemas nacionales de datos. Proponemos la siguiente redacción: «Los gobiernos, las instituciones regionales y los organismos especializados de las Naciones Unidas, en colaboración con las organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala, deberían establecer un sistemas de recopilación de datos sobre estos mercados, adoptando metodologías específicas apropiadas. Debería solicitarse a la FAO que considere incorporar esta tarea a la labor actual que coordina de revisión de estadísticas sobre agricultura».
- La recomendación f) pasa por alto lo importante en relación con las políticas de precios, que no es solo una cuestión de transparencia. Proponemos la siguiente redacción: «Garantizar que las políticas de precios remuneren por completo el trabajo de los productores a pequeña escala y sus propias inversiones mediante medidas como crear observatorios de precios en los que participen los productores a pequeña escala, disponer el acceso informático en tiempo

Nora McKeon

Comment [1]: De la nota de contexto para apoyar los debates de la SC con los gobiernos, Anexo punto I

Nora McKeon

Comment [2]: Del documento del 8 de febrero, pág. 2

real a información sobre los precios en mercados territoriales y supermercados y proteger contra el abuso del poder de negociación, en especial en mercados concentrados».

Preferiblemente, esta recomendación podría trasladarse a la sección final sobre «Productores a pequeña escala en transición» como una de las principales políticas públicas nacionales que debería promulgarse.

- En la recomendación g), debería hacerse referencia a la creación de consejos locales de alimentación, con inclusión de todas las partes, como un mecanismo institucional de consulta, en vez de dejarlo sin más en manos de las autoridades locales para que tomen la iniciativa. Lo anterior concordaría estaría más en consonancia con el espíritu multilateral del CSA.

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

- La recomendación c) sugiere que los productores a pequeña escala deberían crear las capacidades necesaria para satisfacer las normas alimentarias existentes, lo que supone una contradicción con la recomendación b) de la sección anterior, donde se dice que «los requisitos de los mercados formales, como los reglamentos sobre inocuidad alimentaria, no deberían socavar la capacidad de participar de los productores a pequeña escala». De hecho, la bibliografía sobre el tema sugiere que los mercados territoriales no presentan tantas taras como se suele presuponer en materia de inocuidad de los alimentos, y que la mejor forma de mejorar la inocuidad alimentaria consiste en desarrollar prácticas y normas adaptadas a las condiciones de producción y comercialización de los productores a pequeña escala, en vez de obligarles a atenerse a las normas elaboradas para el universo radicalmente distinto de los supermercados y la comida industrial.ⁱⁱ Proponemos la siguiente redacción:

«Elaborar políticas públicas específicas en materia de higiene adecuadas para los productores de alimentos a pequeña escala, que deberían aplicarse a la fase de producción, al procesamiento y a la distribución en los mercados territoriales».

Compras institucionales

- Consideramos que debería reforzarse esta sección con dos adiciones: un reconocimiento del papel de las autoridades locales en estos programas, que podría añadirse en la entradilla; y una indicación a que los programas de compras institucionales deberían tener en cuenta los objetivos sociales y ambientales.

Productores a pequeña escala en transición

- En esta sección se da la impresión de que los cambios que se están produciendo son inevitables de por sí y que los productores a pequeña escala deben adaptarse sin más. Muy al contrario, tanto el informe de 2013 del GANESAN como la labor en curso de otro flujo de trabajo del CSA sobre urbanización y transformación rural hacen hincapié en que estas transformaciones se ven afectadas por —a veces son el resultado de— la orientación de las inversiones y las políticas públicas. Podrían dirigirse perfectamente hacia lo que ahora se viene en denominar «desarrollo territorial integrado», que apunta a un nuevo espacio —ciudades pequeñas o intermedias y las zonas rurales que las rodean— mucho más compatible con las condiciones de los productores a pequeña escala que la carrera actual hacia las megalópolis. Podrían centrarse en fortalecer y proteger los mercados vinculados a los territorios, así como a desarrollar sus capacidades para satisfacer la demanda urbana de alimentos. Sugerimos para la sección el nuevo título de «Productores a

Nora McKeon

Comment [3]: De la nota de contexto, Anexo punto IV

Nora McKeon

Comment [4]: Documento del 8 de febrero, pág. 3

pequeña escala en transición y políticas públicas», con el fin de destacar el papel decisivo de las políticas públicas.

- Esta sección sería un lugar propicio para insertar una recomendación firme relacionada con las mujeres, en los siguientes términos:
«En reconocimiento de su papel fundamental para incrementar la seguridad alimentaria y mejorar la calidad de vida de sus comunidades, empoderar a la mujer garantizando su acceso a los recursos productivos, lo que incluye la tierra y los mecanismos de crédito, las oportunidades de ingresos, la información y los servicios de extensión; instituir de forma sistemática medidas de discriminación positiva en favor de mujeres y jóvenes y de sus redes u organizaciones en relación con los mercados territoriales, las compras institucionales y las políticas fiscales».

- Por lo que atañe a la recomendación b), sugerimos la siguiente reformulación para dejar claro que estamos recomendando medidas basadas en las prácticas de los productores a pequeña escala — incluidos aquellos con menos recursos que están más sujetos a la inseguridad alimentaria— y que sean accesibles para ellos:

«Fomentar los enfoques agroecológicos para aumentar la resiliencia y la productividad de los productores a pequeña escala e impulsar una diversificación del empleo rural que proteja frente a la volatilidad del precio de los alimentos y mitigue el impacto de los riesgos y las crisis en los ingresos agrícolas».

- Tal y como está redactada, la recomendación e) es demasiado vaga. La razón de ser de este conjunto de recomendaciones es defender y fortalecer a los productores a pequeña escala, reconociendo la existencia de desequilibrios de poder, por lo que proponemos la siguiente redacción:

«En los ámbitos en los que estén vigentes las asociaciones público-privadas y la agricultura por contrato, los gobiernos deberán garantizar que los agricultores gocen de la protección adecuada y que posean la capacidad para negociar desde posiciones consolidadas».

- No sería creíble que este paquete de recomendaciones no hiciese referencia en ningún momento a que las políticas internacionales, y en especial en los ámbitos del comercio y la inversión, tienen un impacto considerable sobre el acceso de los productores a pequeña escala a los mercados territoriales y sobre el espacio normativo de los gobiernos. Somos conscientes de que la formulación exacta de estas referencias será objeto de debate, pero el mandato del CSA consiste en constatar y abordar las cuestiones polémicas, en vez de fingir que no existen. Para arrancar el debate, proponemos la siguiente redacción:

“Los gobiernos deberían tener la posibilidad de conceder exenciones o aplicar moratorias sobre normas y acuerdos internacionales en ámbitos como la seguridad alimentaria o las compras públicas, en caso de que dichas normas impidan el acceso de los productores a pequeña escala a los mercados territoriales y socaven la consecución de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

El CSA debería llevar a cabo una evaluación de los efectos que tienen los acuerdos internacionales de comercio e inversiones para el acceso de los productores a pequeña escala a los mercados territoriales y para la consecución de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, con miras a cumplir con su mandato de facilitar la coherencia política y brindar una contribución útil a otros foros en los que se tomen decisiones sobre dichos acuerdos. Podría pedirse al GANESAN que prepare un informe destinado a proporcionar una base analítica sólida para el debate».

Nora McKeon
Comment [5]: Nota de contexto, punto IV

Nora McKeon
Comment [6]:

Nora McKeon
Comment [7]: Documento del 8 de febrero, pág. 5

Nora McKeon
Comment [8]: Documento del 8 de febrero, pág. 5

- El texto debería acabar con un párrafo referido a la implantación y el monitoreo de este conjunto de recomendaciones. Haremos una propuesta en este sentido en la Consulta Informal del 28 de abril.

ⁱ Hebinck, Paul, Jan Douwe van der Ploeg y Sergio Schneider (eds.), *Rural development and the construction of new markets*, Routledge, 2015. ROPPA, *Capitalisation d'expériences dans le domaine de la production, la transformation, la commercialisation en Afrique de l'Ouest*, ROPPA, 2015. Vorley, Bill, *Meeting smallholders in their markets: understanding and improving the institutions and governance of informal agrifood trade*, IIED, 2013.

ⁱⁱ Roesel & 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.