MECANISMO INTERNACIONAL
MSC
DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE
SECURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

HANDS ON THE LAND

VINCULACIÓN DE LOS PRODUCTORES A PEQUEÑA ESCALA CON LOS MERCADOS

UNA GUÍA ANALÍTICA

Impressum

Esta publicación es el fruto de dos años de esfuerzo colectivo del grupo de trabajo del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) que se ha dedicado específicamente a seguir los debates y las negociaciones sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Este grupo de trabajo está formado por 50 participantes de regiones y sectores diferentes. La coordinación corre a cargo de Nadjirou Sall de ROPPA y Javier Sánchez de La Vía Campesina, mientras que la facilitación técnica está en manos de Andrea Ferrante (La Vía Campesina), Mamadou Goita (IRPAD) y Nora McKeon (Terra Nuova). La composición completa del grupo y la historia de la labor realizada puede encontrarse en http://www.csm4cfs.org/es/working-groups/connecting-smallholders-to-markets/.

Autora principal: Sylvia Kay, Transnational Institute (TNI).

Equipo editorial coordinado por Nora McKeon (Terra Nuova): Alberta Guerra (Action Aid), Antonio Onorati (Crocevia), Aslı Öcal (La Vía Campesina), Axsel Naerstad (Red «More and Better»), Christian Adams (WFFP), Emily Mattheisen (FIAN), Jean Blaylock (UK Food Group), Judith Hitchman (Urgenci), Mamadou Goita (IRPAD), Paola De Meo (Terra Nuova), Shalmali Guttal (Focus on the Global South), Stefano Prato (SID).

Nos gustaría agradecer la ayuda prestada por los siguientes especialistas universitarios:

Jan Douwe Van der Ploeg, University of Wageningen; Sergio Schneider, Universidade Federal Do Rio Grande do Sul; Philip David McMichael, Cornell University; Michel Pimbert, Colin Anderson, Moya Kneafsen, Coventry University -CAWR; Allison Loconto (Institut National de la Recherche Agronomique), Gianluca Brunori (Università di Pisa), Sungwoong Jung (Kyoto University) afiliados a the Research Committee on the Sociology of Agriculture and Food of the International Sociological Association (RC40); Pierre-Marie Bosc, CIRAD.

Esta publicación se ha elaborado con el apoyo económico de la UE, el Fida y el Gobierno de Francia. Esta publicación no refleja sus opiniones.

Traducción al Español: Ramón Ruiz.
Traducción al Francés: Gabriella Pisanti.

Print | Grafiche Rugantino
Layout | Alessandra Accardo
Cover Photo| ©Emiliano Pretto
Photo | ©FAO/Simon Maina
Photo | ©FAO/Filipe Branquinho
Photo | ©Emiliano Pretto
Photo | ©FAO/Giuseppe Bizzarri
Photo | ©FAO/IFAD/WFP Petterik Wiggers

Terra Nuova es la entidad afiliada a HOTL responsable de esta publicación.

Centro per il Volontariato • Onlus

VINCULACIÓN DE LOS PRODUCTORES A PEQUEÑA ESCALA CON LOS MERCADOS

Una guía analítica

©Emiliano Pretto

ÍNDICE

Resumen 6

Introducción 8

1. Mercados territoriales 11

2. Diferencias entre los mercados territoriales y las cadenas de valor formales y repercusiones del comercio internacional 19

CUADRO 1. Las repercusiones de los acuerdos de libre comercio para los agricultores a pequeña escala de la India 23

3. Políticas públicas en favor de los mercados territoriales 25

CUADRO 2. Ganadería lechera y agricultura soportada por la comunidad en el Reino Unido 28

CUADRO 3. Compras públicas en Brasil 30

CUADRO 4. Mercado de Kangemi, distrito de Nairobi (Kenia)County, Kenya 35

4. Posicionar a los mercados territoriales para responder a los retos mundiales que se plantean 37

CUADRO 5. Creación de resiliencia en Filipinas mediante mercados territoriales 39

CUADRO 6. Comer en la ciudad: consejos de política alimentaria alrededor del mundo 42

CUADRO 7. Planificación alimentaria urbana como desarrollo territorial integrado. 43

5. Conclusión 44

CUADRO 8. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como marco para el monitoreo y la rendición de cuentas 45

RESUMEN

«Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» es el título de las recomendaciones normativas negociadas entre el 8 y el 9 de junio de 2016 en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la principal plataforma internacional e intergubernamental para tratar temas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición. Es un tema de suma importancia en el que se lleva trabajando desde 2014. En concreto, se han llevado a cabo varias rondas de consulta formales e informales, entre las que cabe destacar el Foro de Alto Nivel celebrado en junio de 2015. Este proceso ha supuesto una buena ocasión para que los miembros y participantes del CSA debatiesen cuestiones y nociones relacionadas, sobre las que se expusieron concepciones bastante diferentes. Es un trabajo de amplio calado que no abarca únicamente cuestiones específicas como las normas de inocuidad alimentaria, sino también preguntas tan básicas como «¿qué es un mercado?», «¿en qué tipos de mercado están presentes los productores a pequeña escala?», «¿qué mercados canalizan la mayoría de los alimentos que se consumen en el mundo?» o «de cara al futuro, ¿cómo podría actuarse de forma positiva en lo referente a las relaciones entre los productores a pequeña escala, los mercados y la inocuidad alimentaria, y qué inversiones y políticas públicas harían falta para promover ese planteamiento?».

Esta guía analítica examina las distintas posibilidades en manos de las organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala y sus aliados de la sociedad civil para utilizar las recomendaciones en su labor de promoción a nivel nacional e internacional, así como para colaborar con sus gobiernos a la hora de aplicarlas en el contexto de las políticas y los programas nacionales y regionales. En esta guía se defiende que estas recomendaciones sobre políticas arrojan luz sobre la relación de los productores a pequeña escala con los mercados, sobre todo de dos formas: i) reconoce que la gran mayoría de alimentos se canaliza a través de los mercados vinculados con los sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales («mercados territoriales»), situando con claridad a estos mercados como los principales entre los distintos tipos de sistemas de mercado en el contexto de la seguridad alimentaria y la nutrición; y ii) urge a los gobiernos a emplear políticas públicas en favor de estos mercados territoriales mediante el fortalecimiento de los mercados territoriales allá donde ya existan y a través de la apertura de nuevos espacios para que estos mercados echen raíces y prosperen. De esta forma, los productores a pequeña escala estarán bien equipados para afrontar los retos mundiales de cara al futuro.

©FAO/IFAD/WFP/Petterik Wiggers

Los mercados «invisibles» en los que participan los productores a pequeña escala existen de verdad. Están ahí, a la vista de todos y son por los que pasa la mayoría de los alimentos, pero hasta ahora no se les ha prestado atención. Esa es la realidad. Deseamos que los responsables de la formulación de políticas partan de este punto y empiecen a pensar en cómo dar apoyo a estos mercados, en vez de tomar decisiones basándose en los mercados internacionales, que funcionan de manera muy diferente.

Nadjirou Sall, Secretario General de la Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrícolas del África Occidental (ROPPA)

INTRODUCCIÓN

Los productores de alimentos a pequeña escala (o simplemente «productores a pequeña escala»)[1] son responsables de la mayoría de los alimentos que se consumen en el mundo y de la mayor parte de las inversiones que se realizan en agricultura. Esta realidad tan importante quedó reconocida en las recomendaciones normativas sobre «Inversión en la agricultura a pequeña escala», aprobadas en 2013 en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)[2], el principal foro internacional en el que se debaten cuestiones sobre alimentación y nutrición.

Partiendo de este trabajo ya realizado, el CSA comenzó a centrarse de manera específica en 2014 en el tema de la «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados». El objetivo consistía en examinar en mayor profundidad la relación fundamental entre mercados, seguridad alimentaria y agricultura a pequeña escala. El mero hecho de que se preste atención a esta relación (en vez de a los mercados, la producción agrícola y el crecimiento económico en general) resulta significativo por dos razones. En primer lugar, se ajusta el mandato del CSA de promover la seguridad alimentaria y la nutrición y se reconoce la contribución esencial que realizan los productores a pequeña escala en este sentido: el **párrafo 2** del documento negociado confirma que los productores a pequeña escala suministran hasta el 70% de toda la producción alimentaria.

La segunda razón por la que se justifica este interés es que, a pesar de su prevalencia, existen lagunas considerables de información y análisis sobre los tipos de mercado en los que participan los productores a pequeña escala y sobre el propio funcionamiento de estos mercados. La riqueza de experiencias concretas en todas las regiones es muy significativa, pero apenas se han destinado esfuerzos a documentarlos, a aprender de ellos y a conectarlos con las políticas y la creación de normas a nivel nacional e internacional, por lo que resulta habitual que se tengan concepciones erróneas sobre los productores a pequeña escala y los mercados en los que operan. En consecuencia, estos mercados suelen quedar fuera del ámbito de la creación de las políticas públicas.

Este error de concepción se refleja en el propio título del proceso normativo del CSA sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados», en el que se asume de forma implícita que se parte de una situación en la que los productores a pequeña escala están desconectados de los mercados por la razón que sea. De hecho, apenas existen productores a pequeña escala que sean agricultores de pura subsistencia, puesto que casi todos también producen alimentos para venderlos en los mercados. Este error de concepto guarda relación con el supuesto de partida de que la pobreza viene determinada principalmente por cuestiones de acceso.[3] En cambio, el problema en sí no es el acceso a los mercados en general, sino más bien el acceso *a mercados remunerativos que funcionen para los productores a pequeña escala* y las condiciones en las que negocian su acceso.

El problema con el que se encuentran los productores a pequeña escala es que los mercados en los que participan no suelen tener visibilidad ni son prioritarios para los responsables políticos. En realidad, existen muchos tipos distintos de mercado con características muy diferentes. Hace muy poco que el término se asocia con una única forma de mercado, identificada por lo general con las cadenas de valor formales del agronegocio. Esta situación provoca la aparición de soluciones simplistas, como la de proponer la «integración en el mercado» como una panacea para todas las realidades, sin considerar el tipo de mercado del que se trata ni las condiciones en las que se llevaría a cabo. No hay que olvidar que «Un mercado no es solo un sistema abstracto de precios, preferencias, oferta, demanda y equilibrios generados automáticamente. Un mercado también es transacciones concretas entre personas concretas que intercambian productos concretos conforme a pautas infraestructurales concretas».[4]

Por lo tanto, resulta necesario conocer en mayor profundidad los numerosos tipos diferentes de mercado en los que participan los productores a pequeña escala, así como ahondar más en el papel de las políticas públicas para respaldarlos, defenderlos y fortalecerlos. Ese es el objetivo de las recomendaciones normativas negociadas en el CSA, pero por fuerza son muy escuetas y exigen explicaciones adicionales para que se puedan aplicar con mayor facilidad en los contextos nacionales y regionales específicos. Esa será la principal misión de esta guía analítica, que está organizada de la siguiente manera.

En primer lugar, se presenta y analiza el concepto de «mercados territoriales» como los mercados principales en los que operan los productores a pequeña escala. Durante las negociaciones del CSA, muchas de las partes negociadoras prefirieron el término «mercados y sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales» a raíz de algunos malentendidos con el significado real de «mercados territoriales», por lo que no está de más aclararlo.

En segundo lugar, los mercados territoriales y las cadenas de valor formales se oponen entre sí como dos maneras diferentes de organizar los mercados agrícolas y de alimentos, pero con resultados notablemente distintos para el desarrollo de los productores a pequeña escala. También se analiza el impacto de los mercados internacionales en los mercados territoriales.

En tercer lugar, se examinan las políticas públicas para los mercados territoriales, haciendo especial hincapié en políticas de fijación de precios, compras públicas, inocuidad alimentaria y sus normas y, por último, crédito e infraestructuras apropiadas.

En cuarto lugar, se aborda la cuestión de cómo posicionar a los productores a pequeña escala que operen en mercados territoriales para responder a los retos mundiales, como por ejemplo el crecimiento de la población urbana.

La guía termina aportando algunas sugerencias sobre cómo garantizar la aplicación de las recomendaciones normativas a nivel nacional, regional y mundial y en los programas de las organizaciones que participan en el CSA.

©FAO/Simon Maina

CAPÍTULO 1

MERCADOS TERRITORIALES

Los productores a pequeña escala y las organizaciones de la sociedad civil que participaron en las negociaciones a través de la plataforma autónoma del Mecanismo de la Sociedad Civil[5] propusieron el concepto de «mercados territoriales» como *los* mercados principales en los que desarrollan su actividad los productores a pequeña escala. Tal y como se explica en su nota promocional:

Proponemos llamar «territoriales» a los mercados en los que participan la amplia mayoría de los productores a pequeña escala (y a través de los que se canaliza la mayor parte de los alimentos que se consumen en el mundo) porque todos ellos se sitúan en áreas específicas con las que se identifican. La escala de estas áreas puede variar desde un poblado a un distrito, o incluso abarcar el plano nacional o el regional, por lo que no se los puede definir como «locales». Su gestión y organización puede incorporar una dimensión de mayor o menor formalidad, pero siempre existe alguna conexión con las autoridades competentes, por lo que no se pueden definir como puramente «informales». Satisfacen la demanda de alimentos en áreas de distinta índole: rurales, urbanas y periurbanas. Incluyen a otros actores a pequeña escala del territorio: entre otros, comerciantes, transportistas o procesadores. En ocasiones, estas otras funciones las cumplen los propios productores a pequeña escala o sus asociaciones. Las mujeres son protagonistas, por lo que estos mercados les brindan una fuente importante de autoridad e ingresos cuyos beneficios se transfieren a sus familias.[6]

Desde luego, la idea de mercado territorial no es nueva. De hecho, se ha adoptado ya en una serie de enfoques bien consolidados en los que se habla de «gobernanza territorial de alimentos» o «sistemas alimentarios territorializados». El término sirve para destacar la realidad de que la mayoría de los alimentos del mundo se producen, se procesan, se comercian o distribuyen y se consumen en un territorio determinado, es decir, dentro de sistemas alimentarios locales, nacionales y/o regionales. Es más, en el comercio agrícola, solamente un 10%-12% de los productos se comercian en el mercado internacional, entre ellos un 8,4% del arroz, un 13,8% de los cereales, un 9,2% de la leche y los productos lácteos, un 35,4% del pescado y los productos de la pesca, un 9,8% de la carne, un 21,2% de los aceites y las grasas, un 6% de las frutas y un 3% de las verduras.[7]

Las recomendaciones normativas negociadas enumeran de forma escueta algunas de las características de estos mercados en el **párrafo 4**. Para ilustrar mejor la fuerza, la diversidad y la universalidad de estos mercados territoriales, merece la pena analizar el concepto en mayor profundidad y ofrecer algunos ejemplos concretos de sus características distintivas, puesto que, pese a su extrema diversidad, difieren de los sistemas alimentarios mundiales en los siguientes puntos:

i. **Se vinculan directamente con los sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales**: los alimentos se producen, se procesan, se venden o distribuyen y se consumen dentro de un «territorio» determinado, se estrecha la separación entre productores y usuarios finales y se acorta notablemente la longitud de la cadena de distribución, cuando no se convierte sin más en una cadena directa.

   La dimensión territorial en los mercados territoriales no implica que sean meros nichos de mercado. Algunos de ellos son enormes, como el mercado de Pout en el Senegal rural, que se beneficia de un enorme potencial humano y natural: 26 205 viviendas u hogares arbóreos proporcionan mangos, cítricos y plátanos a los mercados, abasteciéndose gracias a las 11 000 hectáreas de bosque de la región de Thiès y las 8 000 hectáreas próximas al municipio de Pout.[8] Entre los demás mercados de dimensiones importantes cabe destacar las 230 hectáreas del mercado de Xin Fa Di en las afueras de Pekín, que suministra el 80% de las bebidas y los alimentos frescos no procesados de la ciudad[9], o los mercados ecológicos de Nueva York, que ahora se van a ver fortalecidos por una inversión de 15 millones de USD del estado de Nueva York destinados a la construcción de un Centro Regional de Alimentos en el Bronx para abastecer a los productores locales a pequeña escala.[10] Otros, como por ejemplo los mercados de localidades o los mercados campesinos, son más pequeños si se observan uno a uno, pero representan tipologías de mercado que se repiten en todo el mundo y que, en su conjunto, satisfacen la mayor parte de la demanda de alimentos.

ii. Son **inclusivos y diversos**, con un amplio abanico de actores que aportan al mercado una gran variedad de productos alimentarios agrícolas locales y dejan patente la diversidad de los sistemas alimentarios del territorio.

   Por ejemplo, en el caso del mercado de alimentos de Thiaroye, en un suburbio de Dakar (Senegal), cerca de 82 000 explotaciones agrícolas participan en el mercado cultivando alimentos estacionales como cebollas, pimientos picantes, tomates, berenjenas, ocra y coles.[11] Así, este mercado, creado en 1960 de manera espontánea por mujeres que simplemente «venían por la carretera principal para vender sus productos», ha evolucionado y ha crecido con el tiempo hasta convertirse en uno de los principales lugares para acceder a una amplia variedad de productos locales a precios asequibles.

iii. **Desempeñan numerosas funciones económicas, sociales, culturales y ecológicas** dentro de sus territorios, como por ejemplo, entre otras, el abastecimiento de alimentos.

   Más allá de su vital contribución económica, a los mercados territoriales se les han atribuido otras funciones y otros servicios importantes, como por ejemplo el de ser un lugar para el intercambio de información (los mercados hacen las veces de «boletín oficial»), para socializar y reforzar los lazos de la comunidad gracias a la oportunidad que ofrecen de comentar noticias locales o mantener conversaciones superficiales sin más, e incluso para la negociación política gracias a su condición de lugares donde se crean alianzas entre actores políticos y donde se puede medir el poder de las autoridades locales y la prosperidad de una comunidad.[12]

iv. Se trata de los mercados que ofrecen una **mejor remuneración a los productores a pequeña escala**, ya que en ellos pueden **controlar más** los precios y las condiciones de acceso que en el caso de las cadenas de valor convencionales, además de gozar de **más autonomía** para negociar.

   Por ejemplo, en el caso del mercado matinal

de agricultores de Won-ju, en Corea del Sur, que surgió por iniciativa de agricultores a pequeña escala de la zona de Wonju en 1994, son los propios agricultores los que gestionan el mercado de forma independiente. Con el fin de garantizar sus responsabilidades y la confianza mutua para el consumidor, etiquetan ellos mismos los productos con el nombre, el origen y los datos de los productores. Se trata de un modelo de éxito probado, ya que, año tras año, el mercado ha crecido sin cesar en tamaño y en ventas gracias a que los consumidores acuden al mercado para comprar alimentos más baratos, frescos y de confianza, así como para aprender y disfrutar de la cultura de los mercados tradicionales de Corea. Estos mercados, que en su día fueron pioneros, ahora se celebran cada cinco días en todo el país, sobre todo en espacios periurbanos.[13]

v. **Contribuyen a estructurar la economía territorial**, puesto que permiten que en las explotaciones y economías locales **se retenga, se redistribuya y se reintroduzca una parte mayor de la riqueza creada.**

En el centro de Italia, existen importantes segmentos agrícolas que producen principalmente para mercados territoriales. Junto a estos segmentos, existen otros que producen sobre todo para la comercialización a través de grandes minoristas o directamente para exportación. En el pasado, se llegaron a hacer comparaciones entre la producción local de carne (localizada en explotaciones de tamaño pequeño o intermedio que utilizan ganado de la raza Chianina y venden sus productos a carnicerías y restaurantes locales) con explotaciones ganaderas de engorde que producen básicamente para supermercados. En el primer segmento, el valor neto por kilo de carne es muy superior (0,99 € frente a 0,16 €) y se generan más puestos de trabajo (300 por cada 1000 animales frente a 110 por cada 1000 animales). Además, el empleo indirecto también es muy superior (mataderos regionales y muchas más carnicerías). Por lo tanto, la contribución general del primer segmento a la economía territorial supera con creces la del segundo segmento. También resulta interesante que el uso de fuentes de energía basadas en el carbono es menor en el primer segmento. Varios estudios recientes han prestado atención a los

mercados territoriales de nueva construcción en la misma zona y han puesto de manifiesto que estos mercados territoriales nuevos (en combinación con prácticas agrícolas renovadas) generan unos ingresos de 1800 € por hectárea, frente a 1260 € en el caso de las explotaciones especializadas vinculadas a las cadenas de valor.[14]

vi. Pueden ser **informales, formales o encontrarse en algún punto intermedio**. En diversos grados, todos presentan vínculos con los organismos públicos correspondientes y con el Estado a través de la recaudación de impuestos o las inversiones públicas.

vii. Incluyen **sistemas de gobernanza integrados,** lo que significa que funcionan conforme a un conjunto de reglas compartidas que negocian entre sí los productores, los consumidores y las autoridades locales del territorio en cuestión (locales, departamentales/provinciales, nacionales y regionales).

Por ejemplo, el comercio que se observa en la cadena de la leche en Somalilandia funciona en gran medida según una cultura, una confianza y unos valores compartidos en un sistema particular llamado «Hagbed».[15] Este sistema parte de que los pastoralistas se distribuyen en grupos de entre 10 y 15 personas. Cada miembro del grupo realiza una contribución para cubrir las necesidades diarias de leche de los clientes del grupo. A continuación, la leche se vende a los clientes en nombre de uno de los productores del grupo cada vez, y el productor seleccionado se queda el dinero. Después, este productor aporta la leche para otro miembro del grupo al día siguiente. Este proceso se repite en rotación hasta que les llegue el turno a todos los miembros del grupo. Esta modalidad no solo reduce los costes operativos, sino que también garantiza que los productores tengan las mismas oportunidades de acceder a los clientes y les asegura unos ingresos. Por su parte, los clientes disfrutan de un suministro estable de leche.

viii. Además de servir como espacios en los que se juntan la oferta y la demanda, son lugares en los que **entran en juego relaciones políticas, sociales y culturales,** y donde todas las personas implicadas interactúan conforme a distintos grados de **interdependencia y solidaridad**.

Por ejemplo, en los mercados de trueque andinos instaurados por los indígenas quechua en los Andes peruanos, los productos se intercambian conforme a tradiciones ritualizadas que reflejan una generosidad y una

solidaridad que se han ido institucionalizando con el tiempo.[16] Las mujeres, el hogar, el parentesco y las asambleas comunales desempeñan funciones importantes en estas tradiciones. Estos mercados de trueque son la segunda fuente más importante de alimentos para los hogares después de sus propias tierras. De esta forma, las necesidades en materia de seguridad alimentaria de uno de los grupos más pobres de la región se satisfacen mediante métodos culturales únicos.

Muchos de estos elementos de los mercados territoriales aparecen reconocidos en el **párrafo 4** del texto negociado sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» (véase una selección de los puntos destacables en el Cuadro 2). Aunque no se emplea el término «mercados territoriales», este párrafo resulta fundamental para fomentar el apoyo a estos tipos de mercados en los que participan los productores a pequeña escala, robustecer la recopilación de datos sobre estos mercados y fortalecer el apoyo normativo.

Mercados y sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales: A escala mundial, más del 80 % de los pequeños productores operan en mercados de alimentos locales y nacionales. Estos ***mercados altamente diversos****, por los que transita la mayor parte de los alimentos consumidos en el mundo, van del plano local al transfronterizo y el regional y pueden ubicarse en un contexto rural, periurbano o urbano, o abarcar estos contextos, y están directamente vinculados con los sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales. Esto significa que los alimentos en cuestión se producen, procesan y comercializan dentro de estos sistemas.* ***Estos procesos de adición de valor pueden ayudar a crear empleo y contribuir al desarrollo local, social y económico cuando los beneficios de la adición de valor circulan en los sistemas locales, nacionales y regionales****. Pueden inscribirse en entornos estructurados o en modalidades más ocasionales o informales que dotan a los pequeños productores de mayor flexibilidad y reducen el número de obstáculos a su acceso. Al margen del intercambio de productos, estos mercados* ***cumplen múltiples funciones*** *en la medida en que ofrecen un espacio de interacción social e intercambio de conocimientos. Pese a su importancia,* ***los sistemas de recopilación de datos suelen pasar estos mercados por alto****, lo cual repercute negativamente en la base empírica que sirve para orientar las políticas públicas.*

La reticencia de muchos gobiernos a utilizar el término «mercados territoriales», a pesar de reconocer las numerosas características importantes que se les asocian, deriva de la preocupación de que hablar de mercados territoriales podría entrar en conflicto con el reconocimiento de la soberanía y las fronteras nacionales. No obstante, esta inquietud carece de fundamento y este término lo utilizan sin reservas distintos gobiernos e instituciones, como por ejemplo la UE en su política de cohesión territorial[17] o el programa creado recientemente por FAO, OCDE y FNUDC sobre la adopción del enfoque territorial para políticas de seguridad alimentaria y nutrición.[18] Es un término que goza de una amplia aceptación y se emplea cada vez más en el contexto de la gestión de recursos naturales, la planificación del desarrollo, la gestión de las relaciones cambiantes entre espacios rurales y urbanos y la promoción de la devolución de poderes al gobierno subnacional descentralizado, sin olvidar las Directrices Voluntarias del CSA ya aprobadas sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques o la labor en curso del CSA sobre urbanización y transformación rural. Todo esto sugiere que el término «mercado territorial» es un concepto con sentido político y solidez empírica para el que debería fomentarse un uso continuo y creciente, en especial en el ámbito del aprovisionamiento de alimentos, la seguridad alimentaria y la nutrición.

El papel de mujeres y jóvenes en los mercados territoriales son dimensiones importantes que deben considerarse, ya que suelen enfrentarse a barreras particulares para su acceso y participación en los mercados agrícolas y de alimentos. **Los párrafos 5 y 6** del texto negociado, sobre género y jóvenes respectivamente, intentan abordar acertadamente los obstáculos específicos a los que se enfrentan estos grupos. El ejemplo de las marisqueras en Galicia (noroeste de España) no es más que uno de muchos que confirman la importancia del apoyo gubernamental mediante el acceso a financiación, la formación y la integración en los sistemas de bienestar social y atención sanitaria.[19]

No obstante, aunque el **párrafo 5** logra captar las limitaciones a las que se enfrentan las mujeres, mantiene la tendencia a mostrarlas como meras proveedoras de servicios para derechos y beneficios de otros, como queda reflejado en el hecho de que el párrafo concluya haciendo un llamamiento en favor de medidas para «promover el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer», pero no afirma la necesidad de respetar, proteger y realizar los derechos de la mujer en particular, como defendió en su momento el Mecanismo de la Sociedad Civil.

©FAO/IFAD/WFP/Petterik Wiggers

CAPÍTULO 2

DIFERENCIAS ENTRE LOS MERCADOS TERRITORIALES Y LAS CADENAS DE VALOR FORMALES Y REPERCUSIONES DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Los mercados territoriales presentan fuertes contrastes con las cadenas de valor formales y los mercados internacionales en lo que se refiere a los principios organizadores de los sistemas alimentarios y agrícolas.

El concepto de «cadena de valor» como principio organizador de mercados a los que se invita a acceder a los productores a pequeña escala resulta poco adecuado por varias razones. Proyecta una imagen de conexiones lineales que no se corresponde con las relaciones que vinculan a los actores en los mercados territoriales, donde más bien adoptan una forma de red. Plantea la cuestión de quién decide qué clase de «valor» está en juego y no contempla las distintas funciones y los numerosos valores (de carácter social, cultural y económico) intrínsecos a los mercados territoriales. Al partir del vocabulario y las ideas de la administración de empresas, las cadenas de valor formales conciben la generación de valor, la asignación y la mejora como un proceso lineal y mecánico en el que cada eslabón de la cadena se asocia a actores y procesos particulares que aportan valor. En este enfoque, los productores a pequeña escala ocupan el lugar más bajo de la cadena como proveedores de productos primarios, que es el lugar donde se genera y captura menos valor. El hecho de estar en esta posición también puede colocar a los productores a pequeña escala en una situación gravosa, por ejemplo atándolos a acuerdos de agricultura contractual en los que las condiciones las fijan los compradores y donde los productores tienen que asumir un porcentaje significativo de los gastos iniciales y los riesgos de producción. Al mismo tiempo, a los productores a pequeña escala se les impone el uso de insumos tecnológicos estandarizados que no tienen por qué ajustarse a las necesidades particulares de los ecosistemas y que pueden poner en peligro los valiosos conocimientos de los productores locales. A la vista de los riesgos y las demandas correspondientes, quizás no cause sorpresa que el perfil de quienes tienden a beneficiarse de estos acuerdos se corresponda por lo general con los agricultores en mejor situación, con más recursos y con capacidad para explotar a escala los recursos agrícolas y ganarse la consideración de «emprendedores». Casi nunca son mujeres, por cierto.

Todo esto no significa de ningún modo que no haya que dar apoyo a los productores a pequeña escala —hombres y mujeres— para añadir valor a sus productos y después retenerlo. Muy al contrario, resulta esencial, y existen numerosos ejemplos de creación de ese valor añadido mediante fórmulas controladas por grupos y asociaciones de productores. Significa simplemente que pensar en términos de cadenas de valor formales del agronegocio no es la mejor forma de conseguirlo.

Las cadenas de valor formales del agronegocio se pueden inscribir en la dimensión nacional, regional o mundial. A nivel nacional y regional, presentan el riesgo de dejar fuera de la competición a los acuerdos de comercialización impulsados por las propias asociaciones de productores a pequeña escala para satisfacer y obtener beneficio de la creciente demanda urbana de alimentos en sus territorios.

Por ejemplo, en el caso de los mercados campesinos de Bogotá (Colombia), las organizaciones campesinas tuvieron que luchar para reclamar sus derechos y su espacio de mercado ante la expansión de los supermercados en Colombia y el acaparamiento de la cadena alimentaria por parte de intermediarios con poder. Una de las contraestrategias más eficaces incluyó la reinstauración de espacios de mercado desaparecidos hace tiempo, entre los que cabe destacar la apertura de un mercado campesino en la céntrica plaza Bolívar de la capital.[20] Al eliminar algunos eslabones de la cadena de intermediarios, los campesinos pueden vender sus productos directamente a los consumidores estableciendo «precios justos» como elemento equilibrador del mercado. Este método ha beneficiado a productores, al ofrecerles mayores beneficios, y a consumidores, que pueden acceder a buen precio a productos sanos y de excelente calidad.

A nivel mundial, impulsadas por las estrategias de aprovisionamiento de las empresas alimentarias transnacionales, las cadenas de valor formales se centran en ofrecer una única mercancía a los mercados mundiales, siguiendo una estrategia de crecimiento basada en la exportación que promete generar un supuesto despegue económico. Se presentan las cadenas de valor mundiales como los nuevos instrumentos de desarrollo, que se convierten en la mente de muchos responsables políticos en un concepto equivalente a una producción agrícola, una comercialización y un procesado «modernos», «rentables» y «eficientes», inscribiéndolas así en procesos más amplios de comercialización, agroindustrialización y transformación estructural.

No obstante, resulta muy cuestionable hasta qué punto pueden ofrecer las cadenas de valor mundiales el tipo de crecimiento inclusivo de base amplia que se necesita para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Son numerosos los casos en los que las cadenas de valor mundiales no han actuado como instrumentos de desarrollo, sino como una nueva fuente de desigualdad que aboca a los pequeños productores a un fuerte endeudamiento y una gran precariedad.[21] Este hecho guarda relación con una serie de factores, pero sobre todo con la posición que ocupan los productores a pequeña escala en la cadena —el escaso nivel de control y autonomía del que pueden gozar— y la forma en la que fluye el valor a lo largo de los eslabones. Además, al contrario que en los mercados territoriales, donde se retiene, redistribuye y devuelve un porcentaje mayor del valor a las explotaciones y a la economía territorial, las cadenas de valor mundiales se decantan por un modelo extractivo en el que el valor sale hacia mercados de exportación y sistemas internacionales de abastecimiento.

Por ejemplo, la aparición de un comercio orientado a la exportación de perca del Nilo en distintos mercados de pescado alrededor del lago Victoria ha otorgado el control de este mercado a un puñado de fábricas de procesamiento poderosas para su exportación.[22] Se han convertido en actores de mercado muy agresivos que distribuyen el valor añadido de forma muy desigual y concentran la toma de decisiones. Existen pruebas de la explotación de pescadores y comerciantes de pescado mediante la obligación contractual y moral de vender sus capturas a los compradores con los que se han endeudado previamente. Aun así, el control de estas fábricas no es absoluto, ya que una serie de mercados locales, nacionales y regionales de gran dinamismo (para los que por lo general no se dispone de buena

documentación) siguen funcionando dentro del mercado mundial y su configuración depende en parte de ese mercado.

La inserción en el documento negociado del **párrafo 7** sobre los mercados internacionales hay que tratarla con cautela:

Mercados internacionales: Los pequeños productores también operan, o tal vez quieran operar, en mercados de exportación, que les plantean oportunidades y desafíos particulares para ellos. Estos mercados ofrecen posibilidades de percibir un valor superior e interactuar con actores que pueden facilitar el acceso a recursos financieros y a la creación de capacidad y la formación de los pequeños productores en el

marco de su inversión en distintos puntos de la cadena de valor. Los pequeños productores también pueden hacer frente a desafíos, como el cumplimiento de las normas acordadas a nivel internacional y otros requisitos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos. Los pequeños productores pueden ser vulnerables a contratos desfavorables o condiciones y prácticas injustas en estos mercados. La formación y el fomento de la capacidad en las funciones del mercado, la alfabetización y la aritmética elemental pueden facilitar y preparar mejor a los pequeños productores para los mercados. Los mercados internacionales pueden tener efectos sobre la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños productores que pueden entenderse mejor mediante la recopilación y el análisis de datos.

Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en las negociaciones habrían preferido que se borrara este párrafo, ya que concede demasiado peso a los mercados internacionales en el contexto de unas recomendaciones centradas en la relación entre los productores a pequeña escala y los tipos de mercado en los que operan de forma activa y a través de los que se canaliza la mayor parte de los alimentos, es decir, los mercados territoriales descritos en el apartado 2 de esta guía y en el párrafo 2 del texto negociado. El párrafo no deja constancia de la escasa proporción de productores a pequeña escala que participan de verdad en los mercados internacionales, ni de que presentan un perfil preponderante masculino con relativamente muchos recursos. Se asume de forma ingenua que los contratos desventajosos y las condiciones y prácticas injustas se pueden corregir ofreciendo formación a los productores a pequeña escala, en vez de regulando el comportamiento de los actores con poder en estos mercados. Lo dicho no se contradice con la necesidad real de ayudar a los productores a pequeña escala a fomentar sus capacidades y habilidades y ganar experiencia para que puedan llevar a cabo sus operaciones con eficacia, pero la noción de que esa sería la panacea resulta errónea y corta de miras.

Cabe acoger con agrado el reconocimiento de la necesidad de vigilar y abordar las repercusiones de los mercados internacionales en la producción y comercialización local de alimentos y en el derecho a una alimentación adecuada, pero, en vista del daño que pueden hacer los mercados internacionales a los mercados territoriales, estaría justificado utilizar términos más contundentes. Sobre todo cuando los mercados internacionales están respaldados por acuerdos internacionales de comercio e inversión que obstaculizan, o incluso llegan a ilegalizar, el apoyo normativo a los productores a pequeña escala y a los mercados territoriales (Cuadro).

©Emiliano Pretto

CUADRO 1. Las repercusiones de los acuerdos de libre comercio para los agricultores a pequeña escala de la India

En la India, los cambios normativos derivados de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales afectarán a los mercados territoriales de los productores de alimentos a pequeña escala. El apoyo público para el programa nacional de seguridad alimentaria ya ha quedado socavado por las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la presión del Banco Mundial, que han obligado al Gobierno indio a minimizar el gasto público destinado a adquisiciones para el programa nacional de seguridad alimentaria. Como resultado, el Gobierno indio ha adoptado medidas que tendrán repercusiones de amplio calado para los mercados de los agricultores a pequeña escala.

- Se ha pedido a los gobiernos estatales que retiren los pagos suplementarios que concedieron a los agricultores por encima del precio de apoyo mínimo para el arroz y el trigo.
- Se han empezado a realizar transferencias directas de efectivo a los pobres de manera experimental en Chandigarh (Punyab) y Pondicherry (Tamil Nadu) para sustituir a las ayudas en especie bajo la forma de alimentos en grano. Si esta iniciativa se llega a aplicar de forma generalizada en todos los estados indios, tendrá efectos drásticos en los agricultores, ya que reducirá la cantidad de grano que les comprará la administración pública y, por lo tanto, mermará las subvenciones para el mantenimiento de reservas públicas de alimentos. Esta situación facilitaría que el mercado alimentario indio acabase dominado por corporaciones multinacionales y obligaría a los agricultores a vender sus cereales a precios bajos, puesto que perderían el apoyo público a los precios y a un comprador institucional tan importante como la Food Corporation of India (FCI).

Los mercados territoriales también se verán perjudicados por los tratados de libre comercio (TLC) que está negociando la India con grandes exportadores de alimentos en grano como la Unión Europea, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Estos acuerdos exigirán la aplicación de recortes arancelarios importantes para los productos agrícolas, lo que facilitará la importación de alimentos baratos subvencionados de fuera del país y hundirá el precio que se paga a las explotaciones agrícolas en la India. Asimismo, los TLC aumentarían la inversión extranjera directa en el sector minorista, con lo que grandes cadenas minoristas como Carrefour, Wal-Mart y Tesco operarían libremente en la India y acapararían los mercados alimentarios domésticos.[23]

De nuevo, cabe acoger con agrado el reconocimiento en el texto negociado de la necesidad de vigilar y abordar las repercusiones de los mercados internacionales en la producción y comercialización local de alimentos y en el derecho a una alimentación adecuada, pero, en vista del daño que pueden hacer los mercados internacionales a los mercados territoriales, incluidos los casos de *dumping*, estaría justificado utilizar términos más contundentes. La ausencia de un análisis exhaustivo de las repercusiones de estos acuerdos de comercio e inversión, a lo que se suman cuestiones como la regulación empresarial, los partenariados público-privados y la disciplina en los mercados financieros, elementos todos ellos que influyen con fuerza en el desarrollo futuro de los productores a pequeña escala en los mercados territoriales, muestra a las claras que no ha sido sino una manera de evitar entrar en un debate controvertido. Sin embargo, estas cuestiones deberían abordarse de pleno si se pretende que los mercados territoriales reciban un apoyo importante por parte de las políticas públicas y si se tiene la intención de que las recomendaciones del documento negociado se respeten con seriedad.

©Emiliano Pretto

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS EN FAVOR DE LOS MERCADOS TERRITORIALES

Las recomendaciones negociadas sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» presentan argumentos sólidos para movilizar políticas públicas en favor de los productores a pequeña escala y los mercados territoriales. Por ejemplo, el **párrafo 2** declara lo siguiente:

Los gobiernos tienen una función esencial que desempeñar para abordar sus limitaciones específicas y maximizar el potencial para lograr un acceso beneficioso a mercados fiables y remunerativos. Esto respaldará los esfuerzos de los gobiernos encaminados a promover la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al impulsar la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños productores, así como a alcanzar la seguridad alimentaria y la nutrición de todos.

Esta iniciativa va en la línea de otras investigaciones que muestran que las políticas e inversiones públicas que favorecen las inversiones

©FAO/Filipe Branquinho

de los propios agricultores generan algunos de los efectos más eficaces para la reducción de la pobreza, el desarrollo rural y la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.[24] Por esa razón, las recomendaciones negociadas se dirigen principalmente a los gobiernos.[25]

Esta sección analizará algunas de las recomendaciones más importantes del documento en los siguientes ámbitos: i) precios; ii) compras públicas; iii) alimentos inocuos y nutritivos; y iv) crédito e infraestructuras. Se apoyará en estudios de caso para ilustrar cómo pueden llevarse a la práctica estas recomendaciones. Expondrá por qué es importante contar con marcos normativos e institucionales sólidos para fortalecer los mercados territoriales. El enfoque aconsejado para aplicar las recomendaciones, que va en la línea del planteamiento del CSA, no considera que la elaboración de políticas sea un ejercicio de abajo arriba, sino una oportunidad para el intercambio y el empoderamiento político con un papel crucial por parte de organizaciones de productores a pequeña escala y otros actores sociales. Esta sección acaba planteando algunos problemas para su posterior consideración en el contexto de la movilización de un mayor apoyo normativo, como por ejemplo la cuestión vital de la formalización de los mercados.[26]

a) Políticas de precios

Las políticas de precios, incluidas las relacionadas con la regulación del mercado, son fundamentales para determinar los ingresos que pueden obtener en el mercado los productores a pequeña escala con sus productos. Muchas explotaciones pequeñas se están declarando insolventes porque la necesidad de efectivo para hacer frente a gastos inmediatos les obliga a vender los productos por debajo del coste de producción. La ausencia de información de mercado accesible, oportuna y fiable provoca que los productores a pequeña escala suelan encontrarse en situación de desventaja para su planificación de mercado.

Son problemas abordados por las recomendaciones, que apuestan por *promover un entorno de mercado más propicio para los pequeños productores que ofrezca precios justos y transparentes que remuneren adecuadamente a los pequeños productores por su trabajo e inversiones (***10ii***)* y por *respaldar sistemas de información de mercado adaptados a los pequeños productores, para que puedan adoptar decisiones fundamentales sobre lo que conviene producir y vender, así como cuándo y dónde* (**10iii**).

Se pueden utilizar distintas herramientas de política pública para aplicar estas recomendaciones, entre ellas el apoyo a los precios; la protección contra el dumping; las juntas de comercialización; los sistemas de información de bajo coste sobre precios de mercado en el móvil; o las políticas sobre competencia.

Existen muchos ejemplos que pueden servir para ilustrar casos de medidas públicas destinadas a proteger los mercados locales de los productores a pequeña escala. En consulta con las organizaciones de productores, el gobierno de Senegal ha congelado la importación de cebollas durante el período en el que siguen en el mercado las cebollas producidas a nivel local. El resultado ha sido que la producción aumentó de 40 000 toneladas en 2003 a 235 000 toneladas en 2012, mientras que la rentabilidad pasó de 5000 a 35 000 millones de FCFA[27]. Una intensa campaña de la sociedad civil instó al gobierno de Camerún a subir los aranceles para piezas de pollo congelado de baja calidad que estaban acaparando el mercado local en detrimento de los productores avícolas a pequeña escala. En consecuencia, las importaciones de pollo cayeron de cerca de 24 000 toneladas en 2004, antes de la aplicación de los aranceles, a 800 toneladas en 2006[28]. En Kenia, el incremento de las importaciones de leche en polvo por parte de procesadores privados de leche en 2001 provocó protestas que llevaron al Gobierno a subir los aranceles del 25% al 60%. Gracias a esta protección, los pequeños agricultores y las cadenas informales de abastecimiento lograron suministrar el 80%-86% de la leche comercializada en el país en 2010, ofreciendo medios de vida a unas 800 000 explotaciones agrícolas familiares y empleo a otras 350 000 personas para la recogida, el transporte, el procesado y la venta de leche.
El silencio del texto sobre la necesidad de proteger a los productores a pequeña escala de las prácticas abusivas de los compradores —a pesar de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para incluir este punto— supone una omisión desafortunada, sobre todo porque los estudios han demostrado que los grandes minoristas de alimentos se confabulan para manipular los precios en mercados concentrados, en detrimento de productores y consumidores.[29]

El documento negociado destaca el apoyo a las cadenas cortas de abastecimiento de alimentos como una estrategia de comercialización importante que permite que los productores a pequeña escala obtengan mayores ingresos a partir de su producción (**10xvii**). Esta mención, junto con el reconocimiento del valor ambiental, social y económico de los alimentos producidos (**10xii**), sienta las bases del apoyo normativo para establecer configuraciones como, por ejemplo, la agricultura sostenida por la comunidad, que ofrecen a los productores una rentabilidad notablemente superior por su trabajo y por los productos derivados de sus prácticas agrícolas sostenibles (Cuadro).

Cuandro Ganadería lechera y agricultura soportada por la comunidad en el Reino Unido

El sector lechero se enfrenta a retos considerables, pero también tiene la oportunidad de protagonizar un cambio radical. En vez de presionar en favor de una mayor intensificación y más libre comercio, y de permitir que las pequeñas explotaciones queden al margen del proceso, lo que necesitamos es una mejor regulación, una mayor cooperación entre los agricultores y una contabilidad real de los gastos. Si se desea que sobreviva la ganadería lechera sostenible en Gran Bretaña, debe reconocerse el valor verdadero de las pequeñas explotaciones lecheras y se debe tener en cuenta el impacto perjudicial de la intensificación.

Existe una alternativa para que un agricultor o un nuevo participante que quiera mantener ganado lechero y llevar un negocio de proporciones más modestas puedan ganarse la vida mediante la venta directa a comunidades locales. Este enfoque se suele llamar agricultura soportada por la comunidad. En promedio, la leche que da una vaca lechera al año vale entre 6 000 y 14 000 GBP cuando se vende al por menor, frente a apenas 2 000 GBP si se vende a un procesador. El ganadero que encuentra la forma de procesar y comercializar directamente la leche reconquistará el beneficio que se habrían llevado las empresas. La inversión en un rebaño de 20 vacas puede llegar a generar una rentabilidad superior a 150 000 GBP.

Ahora mismo, las explotaciones lecheras en Dorset están echando el cierre porque se les paga por debajo de los costes de producción de la leche. Frente a los 0,14 GBP por litro a los que pueden aspirar los ganaderos lecheros, una explotación con una cadena corta de abastecimiento como la agricultura soportada por la comunidad recibiría 1,20 GBP por litro, lo que supone un beneficio para este tipo de agricultura y leche saludable y asequible para los consumidores. El producto suele ser más barato que los productos orgánicos similares y de alta calidad de los supermercados.[30]

b) Compras públicas

Se reconoce de forma generalizada que las compras públicas/institucionales son una de las estrategias más eficaces para promover la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada mediante la apertura de nuevos mercados para los productores a pequeña escala. Tal y como especifica el **párrafo 9** del documento negociado:

Los programas de compras institucionales son una herramienta útil para vincular a los productores con una demanda estructurada de productos agrícolas que podría ayudar a los pequeños productores a planificar y diversificar la producción y percibir ingresos más previsibles, y también una forma de respaldar los medios de vida en situaciones de crisis, conflictos y desastres naturales.

Además de crear nuevos canales de comercialización para los productos de las explotaciones a pequeña escala, ofrecen una serie de beneficios añadidos como la reducción en el número de kilómetros que recorren los alimentos y el acceso de los consumidores a alimentos frescos y nutritivos.

Algunos gobiernos expresaron sus reservas a la hora de usar los programas de compras públicas para beneficiar a los productores locales a pequeña escala y los mercados territoriales por el temor a que supusiese contravenir el Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública. Sin embargo, tal y como manifiesta el antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, se trata de una «percepción errónea», puesto que hay margen y flexibilidad suficientes para integrar los principios del desarrollo sostenible y del derecho a la alimentación en las políticas de compras públicas.[31]

Ahora bien, es cierto que las estrategias de compras institucionales no benefician automáticamente a los productores a pequeña escala. De hecho, si no están bien diseñadas, pueden favorecer a empresas licitadoras como grandes compañías de abastecimiento de alimentos frente a las organizaciones de productores a pequeña escala. El texto negociado formula varias recomendaciones valiosas en este sentido: en primer lugar, al pedir la participación de los productores a pequeña escala en la elaboración de los acuerdos contractuales de compras institucionales para garantizar la satisfacción de sus necesidades (**9**) y, en segundo lugar, instando a «mejorar los procedimientos de compras mediante la promoción de acuerdos inclusivos provistos de modalidades adaptadas que incluyan una redacción simplificada, la exención del uso de fianzas de cumplimiento, pagos anticipados rápidos y regulares y cantidades y plazos viables» (**10v**).

Las Directivas 24 y 25 de la Unión Europea incluyen cláusulas que respaldan las políticas de compras públicas que favorecen a grupos de productores a pequeña escala. Cada vez es más común que los productores a pequeña escala unan sus fuerzas para presentarse a las licitaciones relacionadas con el abastecimiento de alimentos para escuelas y otras instituciones. Esta situación se vería gravemente amenazada en caso de que tratados de inversión a gran escala como la Asociación Transpacífica (TPP) o la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) acabasen incorporándose a los ordenamientos jurídicos nacionales, ya que darían pie a ataques contra las compras públicas que favorecen a los productores a pequeña escala mediante mecanismos de arbitraje de inversiones internacionales que están envueltos en el secreto y la controversia.

Brasil ofrece uno de los mejores ejemplos de programa de compras públicas que incorpora estas recomendaciones, aunando con éxito a una serie de actores sociales, entre los que se incluyen organizaciones de agricultores, sindicatos, ONG rurales, movimientos sociales y varios ministerios públicos, y que integra las compras públicas en la estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutrición (Cuadro). Esta experiencia está sirviendo de inspiración a programas similares en África.

©FAO/Giuseppe Bizzarri

CUADRO 3. Compras públicas en Brasil

El Estado brasileño está recurriendo a herramientas de política pública para abrir nuevos espacios de mercado destinados a productores a pequeña escala como parte de una inversión a largo plazo de la estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutrición. Al centrarse en el hambre por encima de todo como una cuestión política, Brasil ha dado pasos de gigante en pos de la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Para lograr este éxito ha sido clave contar con una serie de políticas sociales, como transferencias de efectivo, pensiones y prestaciones sociales, con especial hincapié en la participación social, sobre todo de organizaciones de agricultores, sindicatos, ONG rurales, movimientos sociales y distintos ministerios públicos. Un elemento central de la estrategia ha sido el apoyo a pequeños agricultores y a hogares rurales pobres, en especial a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Consiste en la compra pública de alimentos a los agricultores a pequeña escala agrupados en asociaciones y registrados en la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB). Al mismo tiempo, conforme al programa de comedores escolares, todos los municipios de Brasil reciben una subvención diaria por cada estudiante matriculado 200 días al año, con el requisito de que el 70% de las compras del municipio consistan en alimentos básicos no procesados y el otro 30% en alimentos procedentes de explotaciones agrícolas de familias locales. Se espera que estas medidas beneficien a 300 000 agricultores familiares pobres, cerca del 10% del número total de agricultores familiares de Brasil.[32]

c) Alimentos inocuos y nutritivos

El texto negociado incluye referencias y recomendaciones de peso en relación con el papel fundamental de los productores a pequeña escala para ofrecer alimentos sanos y nutritivos, contribuyendo así a la promoción de una alimentación saludable y sostenible:

- *El párrafo 8 indica que «Los pequeños productores proveen alimentos que contribuyen a dietas saludables, diversas y equilibradas de manera sostenible, y pueden desempeñar un papel importante para mantener la conexión entre los consumidores y la fuente de producción alimentaria».*
- *La recomendación 10.iv habla de «(…) programas de compras institucionales para instituciones públicas, asistencia alimentaria y alimentación escolar en los que los pequeños productores estén vinculados a una demanda estructurada de productos alimentarios y agrícolas y en los que los consumidores puedan acceder a alimentos suficientes, seguros, saludables, nutritivos y diversos producidos por pequeños productores, incluido durante todos los casos de crisis prolongadas y conflictos».*
- *La recomendación 10.ix insta a realizar inversiones en infraestructura «para aumentar la disponibilidad, la calidad, el valor nutricional».*
- *La recomendación 10.xvii dice lo siguiente: «Alentar la producción de alimentos nutritivos y saludables que puedan ofrecer nuevas oportunidades de mercado para los pequeños productores».*

El efecto combinado de estas recomendaciones dota de una fuerza considerable a los productores a pequeña escala para defender la creación de políticas públicas que respalden una mayor disponibilidad de alimentos diversos y nutritivos obtenidos/producidos/preparados a nivel local en toda la gama de mercados diferentes. De hecho, la producción diversificada de los productores a pequeña escala resulta esencial para garantizar la biodiversidad alimentaria y la transmisión de prácticas alimentarias tradicionales. Puesto que se trata exactamente del caso particular de los productores agroecológicos a pequeña escala, estas recomendaciones proporcionan nuevas herramientas para solicitar un apoyo público que fortalezca el movimiento agroecológico desde el punto de vista de reclamar una alimentación saludable y sostenible como un bien público esencial. Además, el párrafo 8 también refleja que los productores a pequeña escala desempeñan *«un papel importante para mantener la conexión entre los consumidores y la fuente de producción alimentaria»*, destacando el intercambio de información y conocimientos inherente a los mercados territoriales. Los alimentos son la expresión de los valores, las culturas, las relaciones sociales y la autodeterminación de los pueblos, por lo que la protección y el fortalecimiento de estos mercados tienen un papel fundamental en la preservación de la transmisión intergeneracional de los conocimientos alimentarios y ofrecen una respuesta complementaria, cuando no alternativa, al llamamiento cada vez más intenso en favor de una educación en nutrición. Además, el texto negociado incorpora otra dimensión fundamental de la nutrición relacionada con la inocuidad alimentaria:

- *La recomendación 10.xx dice lo siguiente: «Promover una protección rigurosa de la inocuidad alimentaria mediante una evaluación de riesgos eficaz que lleve a sistemas de control que sean apropiados para diferentes escalas, contextos y modos de producción y comercialización, a la vez que se ofrece información y creación de capacidad para cumplir estos requisitos».*

Hoy en día, los productores a pequeña escala se ven cada vez más afectados por la imposición desde arriba de normas de inocuidad alimentaria que en su gran mayoría están diseñadas para responder a la producción a gran escala mecanizada y estandarizada en los países desarrollados y que cada vez se aplican con mayor intensidad a raíz de la influencia hegemónica de los regímenes de liberalización comercial y la expansión continua de los grandes canales de distribución. En consecuencia, las normas internacionales de inocuidad se están empezando a aplicar intensamente a las compras locales (adquisiciones de alimentos para hoteles, restaurantes y otros locales minoristas del sector turístico, entre otros) y están condicionando sobremanera el punto de vista de los responsables políticos

©Emiliano Pretto

©FAO/IFAD/WFP/Petterik Wiggers

hacia los mercados territoriales informales.

Este fenómeno se describe bien en una publicación reciente del International Livestock Research Institute (ILRI) en la que se resumen las conclusiones de veinticinco estudios de caso de alimentos de origen animal en todo el África subsahariana (Kristina Roesel y Delia Grace, Food Safety and Informal Markets, Routledge, 2015):

«Las síntesis y los estudios de caso ponen en tela de juicio las ideas convencionales en torno a la inocuidad alimentaria en África: muestran que los mercados informales de comida al aire libre siguen siendo la fuente principal de alimentos perecederos y lo más probable es que continúen siéndolo en un futuro próximo; sugieren que los peligros no siempre son importantes si se pueden gestionar los riesgos, así como que la preparación de comida tradicional puede ser sorprendentemente eficaz para reducir los riesgos; ponen de manifiesto que los alimentos vendidos por el sector formal no suelen cumplir en mayor medida las normas alimentarias que los vendidos en el sector informal; demuestran la importancia de la cultura como un determinante de la inocuidad alimentaria y presentan las razones por las que la mera información podría no bastar para cambiar las conductas en materia de inocuidad alimentaria; sostienen que los problemas de inocuidad alimentaria suelen ser gestionables y que, la mayoría de las veces, la mejor forma de resolverlos son el compromiso y las iniciativas de las partes implicadas, en vez de recurrir a la regulación y la imposición».

En la misma línea de este enfoque emergente, la recomendación 10.xx promueve un enfoque basado en los riesgos para la inocuidad alimentaria, cambiando así las percepciones de la elaboración de políticas desde lo que suelen considerar que son mercados caóticos y sucios al aire libre hacia un enfoque empírico. De hecho, un análisis estructurado suele poner de relieve que los riesgos de los alimentos de los mercados informales no son tan altos como cabría pensar frente a la percepción que se tiene de ellos, si bien son distintos de los de otros tipos de producción y exigen sistemas de control que deben adecuarse a *«diferentes escalas, contextos y modos de producción y comercialización».* Al echar mano de esta recomendación, los productores a pequeña escala tienen que hacer hincapié en que este enfoque adaptado no implica un menoscabo de las normas sobre inocuidad, sino más bien una mejora. La inocuidad alimentaria es importante para los consumidores, incluidos aquellos que viven alrededor de los mercados territoriales informales. Los estudios han puesto de manifiesto que a la mayoría de los consumidores (48%-97%) de los mercados informales les preocupa la inocuidad alimentaria y que estarían dispuestos a pagar un plus de un 5%-15% por productos con garantía de inocuidad. Las políticas y normas de inocuidad alimentaria que no están diseñadas para los mercados de producción e información de los productores a pequeña escala podrían pasar por alto los riesgos importantes que pueden ser específicos en estos contextos, además de imponer costes y procedimientos engorrosos e innecesarios. Tal y como se informa en la reseña de investigación n.o 20 del ILRI:

«Un peligro es todo aquello que pueda causar daño. Las bacterias, los virus, los parásitos, los productos químicos y las toxinas fúngicas en los alimentos pueden causar daño y por lo tanto constituyen un peligro. En cambio, el riesgo es la probabilidad de que se produzca un daño, lo que incluye sus consecuencias para la economía y la salud pública. Nuestros estudios muestran que los alimentos vendidos en el sector informal suelen presentar distintos tipos de peligro. Además, a medida que las cadenas de valor se hacen más largas y complejas, lo cierto es que transportan mayores volúmenes de alimentos de distinto origen e interponen grandes distancias entre productores y consumidores, por lo que tienden a incrementar los focos de peligro. Los estudios sobre consumidores y mercados de la cadena de valor confirman lo que sugiere la mayor parte de la bibliografía: en algunos contextos, el alto nivel de enfermedades en los países en desarrollo guarda relación con los alimentos. Sin embargo, una serie de estudios sobre los mercados informales de carne y leche pusieron de manifiesto que, aunque los peligros son habituales en los mercados informales, el riesgo para la salud humana no es inevitablemente alto».

Resulta esencial, por tanto, que los productores a pequeña escala utilicen esta recomendación para defender un enfoque participativo basado en el género para las evaluaciones de riesgo de su producción y de los mercados territoriales informales, un planteamiento que garantizaría que las reacciones en materia de inocuidad se

adapten a estas condiciones, en vez de aplicar normativas diseñadas para tipos de riesgo completamente distintos.

d) Infraestructuras y créditos apropiados.

El texto negociado formula una serie de recomendaciones sólidas sobre la prestación de servicios crediticios y financieros y la disposición de infraestructuras necesarias, como por ejemplo vías de acceso, riego e instalaciones de almacenamiento, que ayudan a los productores a pequeña escala a desarrollar sus actividades de comercialización:

- *10ix. Mejorar los equipos y las instalaciones de elaboración y almacenamiento y su disponibilidad y accesibilidad, además de invertir en ellos, en todas las zonas rurales y urbanas para aumentar la disponibilidad, la calidad, el valor nutricional y la inocuidad de los alimentos y reducir la estacionalidad de la inseguridad alimentaria y las pérdidas y el desperdicio de alimentos.*
- *10x. Mejorar el acceso a sistemas financieros inclusivos, adaptados a las necesidades de los pequeños productores, que ofrezcan un amplio abanico de servicios y productos financieros innovadores, microfinanciación, líneas de crédito especiales, capital inicial y seguros.*
- *10xi. Desarrollar o mejorar infraestructuras atentas a los pequeños productores, como el riego, los centros a pequeña escala de elaboración y empaquetado; e infraestructuras que vinculen las zonas rurales con las zonas urbanas y los mercados pertinentes, como caminos secundarios y mercados para la venta directa; y mejorar el acceso a la energía.*

Es fundamental el reconocimiento de que el Estado tiene una función principal que desempeñar en la provisión de estos bienes y servicios esenciales. Reviste especial importancia en un contexto en el que muchos gobiernos invierten muy poco en estos ámbitos o están delegando en el sector privado la responsabilidad de invertir, un sector que suele preocuparse más por las infraestructuras necesarias para los mercados de exportación que por el desarrollo de los sistemas locales de producción de alimentos y los mercados territoriales. La inversión pública en bienes y servicios públicos es vital y siempre se ha erigido como una de las estrategias más eficaces para estimular el desarrollo rural y reducir la pobreza.

La inclusión de la referencia concreta a «líneas de crédito especiales» en relación con los servicios financieros sirve de reconocimiento de que estos servicios no siempre han buscado satisfacer los intereses de los productores a pequeña escala y de que hacen falta iniciativas específicas para ajustarlos a sus necesidades y circunstancias.

e) ¿Cuándo funciona la formalización?

El llamamiento en pos de políticas públicas que favorezcan a los productores a pequeña escala y a los mercados territoriales puede interpretarse como que implica la necesidad de una formalización generalizada de las configuraciones de mercado informales, pero ese no es el mejor camino a seguir. En los últimos años, ha ido emergiendo una concepción más matizada de la formalización que ahonda en la cuestión principal: «¿cuándo funciona la formalización?».[33]

Lo esencial es comprender las dinámicas de los mercados en los que participan los productores a pequeña escala. Muchos de estos productores, por ejemplo, optan por una estrategia mixta y participan tanto en mercados formales como informales, en función de factores como la demanda del mercado, la calidad del producto, los precios y los beneficios. Para muchos agricultores, los costes derivados del cumplimiento de una formalización completa son demasiado altos y las normativas demasiado complejas, por lo que cualquier enfoque coercitivo resultaría inútil y sería contraproducente en última instancia.
Al mismo tiempo, es incorrecto pensar que se pueden ignorar o pasar por alto sin más las preferencias de los consumidores y la importancia de las culturas alimentarias locales. En Kenia, por ejemplo, pese a las campañas para promover el consumo de leche envasada y pasteurizada procedente del sector formal, la leche cruda sigue siendo más popular, ya que es más barata, tiene más grasa, es asequible para todos los bolsillos y se ofrece en cantidades variables que se ajustan al poder adquisitivo de cualquier consumidor.[1]

Por lo tanto, para que la formalización funcione y sea eficaz, es esencial que los beneficios superen a los costes y que los productores a pequeña escala estén convencidos de las ventajas que supone acceder con mayor facilidad a los mercados en los que se exige la formalidad. Fundamentalmente, «el proceso de formalización debe aportar valor a lo que ya ofrecen las relaciones y operaciones informales».[34] Por ejemplo, en el caso de Perú, han tenido cierto éxito las estrategias inclusivas de formalización centradas en el apoyo para que los agricultores realicen la transición voluntaria y gradual hacia la formalidad mediante la creación de pequeñas empresas colectivas de agricultores y con especial hincapié en «territorios con un potencial significativo que se beneficiarían de otras iniciativas de promoción económica, como las compras públicas por parte de los gobiernos locales». Otros casos también muestran resultados positivos, como el del mercado periurbano de alimentos en Nairobi, en Kenia (Cuadro).

CUADRO 4. Mercado de Kangemi, distrito de Nairobi (Kenia)

El mercado de Kangemi se encuentra en la subregión de Westlands en Nairobi, a apenas 6 km al noroeste del centro de la ciudad. Comenzó su andadura como uno de los numerosos mercados informales diseminados por toda la ciudad, con un papel vital para abastecer a los habitantes de la ciudad y a quienes viven en la periferia de verduras de hoja, cereales, aves de corral y una amplia variedad de productos vegetales y productos alimentarios. Ofrece empleo a muchos proveedores de alimentos y vendedores ambulantes, así como a otros comerciantes que se congregan en el mercado para vender bienes de consumo. Este mercado atrae a los consumidores por la variedad de sus productores, su calidad y frescura y también por sus precios más baratos.

Sin embargo, el mercado era ilegal desde el punto de vista técnico, ya que los vendedores de alimentos estaban ocupando ilegalmente el terreno utilizado para montar sus puestos. Como resultado, hubo rencillas con las autoridades públicas que, en algunos casos, llegaron a ser enfrentamientos violentos. En 2000, tras la quema del mercado, la administración local empezó a conversar con los vendedores y aceptó conceder a la Asociación del Mercado de Kangemi Harambe la escritura de propiedad de los 2,5 acres que habían ocupado. Desde entonces, las relaciones entre la asociación del mercado y el gobierno municipal de Nairobi han mejorado drásticamente y se han establecido modalidades de trabajo basadas en la recogida de desechos, los ingresos, el saneamiento y las comunicaciones. En particular, la asociación ha llegado a un acuerdo con la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Nairobi para la separación de los residuos antes de que los camiones de basura municipales los transporten al vertedero principal. A cambio del apoyo y el reconocimiento públicos, la asociación del mercado sirve de enlace con los grupos y comunidades locales en cuestiones relacionadas con la seguridad y la venta ilegal de bienes en caminos y espacios abiertos. Aunque los problemas y las fricciones siguen presentes, estos hechos han ayudado considerablemente a reducir al mínimo el conflicto entre los vendedores de alimentos y las autoridades públicas y se ha conseguido reducir los vertidos de desechos sin autorización.[35]

©Emiliano Pretto

CAPÍTULO 4

POSICIONAR A LOS MERCADOS TERRITORIALES PARA RESPONDER A LOS RETOS MUNDIALES QUE SE PLANTEAN

Tal y como se afirma en el **párrafo 3** del documento final, «El panorama económico, social, ambiental y político en el que opera la mayor parte de los pequeños productores evoluciona más rápidamente que nunca. El cambio climático, las presiones y los cambios demográficos, la urbanización, la mayor prevalencia de conflictos y de desplazados internos y refugiados, el aumento de los ingresos y los cambios en la alimentación plantean a los pequeños productores dificultades al igual que oportunidades».

Se ha llegado a defender que esta dinámica cambiante implica que los productores a pequeña escala tendrán que «modernizarse» para «salir» de la pequeña escala mediante la adopción de una mentalidad con un uso intensivo del capital, dirigida al agronegocio y siguiendo estilos emprendedores en sus prácticas agrícolas. Sin embargo, como se reconoce en el informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos, no existe una predestinación en este paradigma de transición, sino que se trata más bien de una cuestión de diseño:

La agricultura a pequeña escala constituye la base de la seguridad alimentaria en muchos países y es una parte importante del panorama social, económico y ecológico de todos los países. Con la urbanización, la integración y la globalización de los mercados, el sector atraviesa grandes transformaciones que son de crucial interés para los países, que suelen ser contrarias a los intereses de los pequeños productores y que ni son inevitables ni una cuestión de suerte, sino una elección social.[36]

Además, «los datos históricos indican que la agricultura a pequeña escala, debidamente respaldada por las políticas e inversiones públicas, tiene la capacidad de contribuir de manera efectiva a la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y, de forma sustancial y significativa, al crecimiento económico, la generación de empleo, la reducción de la pobreza, la emancipación de grupos desatendidos y marginados y la reducción de las desigualdades espaciales y socioeconómicas».[37]

En efecto, la experiencia demuestra que, en muchos aspectos, los mercados territoriales y los productores a pequeña escala están mejor equipados que los mercados mundiales de mercancías para afrontar retos mundiales como el número creciente de crisis climáticas y de precios, principalmente gracias a la funcionalidad múltiple de los mercados territoriales en los que intervienen la agricultura a pequeña escala y sistemas agrícolas diversificados. Los canales múltiples de comercialización para vender y acceder a alimentos, con la posibilidad de depender del autoconsumo o de circuitos cortos cuando sean la mejor opción, consiguen que los productores sean menos vulnerables a los altibajos en los precios de los mercados internacionales y a las crisis en cadenas largas y centralizadas de alimentos agrícolas, como ocurrió con la crisis alimentaria de 2007 y 2008.

De hecho, la fragilidad intrínseca de las grandes empresas agrícolas que abastecen a los mercados mundiales implica que, en algunas circunstancias, son más propensos a declararse en quiebra que las explotaciones a pequeña escala por las deudas que acumulan, que pueden derivar con frecuencia en flujos de caja negativos. En Rusia, por ejemplo, más del 50% de estas empresas están presentando pérdidas netas.[38] Entre 2008 y 2009, y después también en 2014, muchas explotaciones a gran escala en fase de expansión se declararon en quiebra, en especial en Dinamarca y Países Bajos, debido a su alto nivel de endeudamiento, que aumentó su exposición y sensibilidad a la incertidumbre del mercado.

A menudo, la resiliencia económica va de la mano de la resiliencia ecológica. Por ejemplo, tras el paso del huracán Mitch por Nicaragua en 1998, se descubrió que las explotaciones agroecológicas insertas en mercados territoriales se encontraban en mejores condiciones para volver a salir a flote que las explotaciones «convencionales», y las observaciones realizadas en estudios de campo confirmaron que «los cultivos agroecológicos en explotaciones sostenibles tenían una capa arable mayor, un terreno más húmedo, más vegetación, menos erosión y menos pérdidas económicas que los cultivos de control en explotaciones convencionales».[39] Del mismo modo, el desarrollo de un movimiento urbano-rural basado en la economía solidaria en Filipinas ha resultado tremendamente eficaz para incrementar la seguridad alimentaria local al garantizar el acceso de los productores a mercados locales que les ofrecen ingresos decentes, refuerzan su resiliencia ante el cambio climático y les ayudan en la fase de recuperación después de catástrofes (Cuadro).

CUADRO 5. Creación de resiliencia en Filipinas mediante mercados territoriales.

En Filipinas, la agricultura se caracteriza desde hace tiempo por la presión sobre los productores a pequeña escala para invertir en cultivos comerciales orientados a la exportación, en especial el aceite de coco y el azúcar de caña. El riesgo evidente para las poblaciones y los productores locales es la pérdida de soberanía alimentaria y, en el peor de los casos, la pérdida de la seguridad alimentaria.

Precisamente, eso fue lo que ocurrió cuando el huracán Haiyan golpeó las Filipinas en 2014, con pérdidas calculadas en torno a 700 millones de USD en producción agrícola e infraestructuras. Alrededor del 74% de los pescadores y el 77% de los agricultores perdieron sus propiedades y fuentes de ingresos, incluidos proyectos tan sostenibles como el cultivo de algas en manos de los propios productores.

El modelo de la agricultura soportada por la comunidad promovido por el movimiento nacional de economía solidaria ha llevado la voz cantante a la hora de garantizar la seguridad/soberanía alimentaria local de productores y comunidades tras el paso del Haiyan. En este sistema, productores y restauradores locales firman un contrato con el pago por adelantado del precio acordado para la cría de cerdos y cabras y el cultivo de arroz y distintas verduras. La red se ha granjeado con rapidez una excelente reputación por los productos orgánicos procedentes de estos productores, y proporciona alimentos a hospitales, escuelas y restaurantes. Se ha desarrollado como una red integral de desarrollo local para crear sistemas alimentarios resilientes que garantiza que tanto los productores como la población local se recuperen del trauma que supuso el paso del huracán.

La legislación nacional aprobada en 2016 que fomenta la producción orgánica también ha servido para aliviar a los productores tras el Haiyan.[40]

Ahora bien, la contribución de los mercados territoriales y de los productores a pequeña escala para incrementar la resiliencia de los sistemas alimentarios no implica que no necesiten un fuerte apoyo por parte de las políticas públicas para tener más fuerza de cara al futuro. Uno de los principales puntos fuertes del proceso en el CSA sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» ha sido precisamente el de movilizar políticas públicas en favor de los mercados territoriales, tanto fortaleciendo estos mercados donde ya existan como abriendo nuevos espacios para que se consoliden y prosperen.

Una recomendación importante del documento final insta a los gobiernos a reforzar la presencia de los productores a pequeña escala en los mercados de la siguiente manera:

*Invertir en la creación de capacidad, la investigación y las tecnologías innovadoras adaptadas a los pequeños productores, y la transferencia de tecnologías, con miras a promover la adición de valor, la diversificación de la producción, el empleo y las fuentes de ingresos que ayuden a asegurar frente a la volatilidad de los precios de los alimentos y mitiguen los efectos de los riesgos y las crisis en los ingresos agrícolas (***10xvi***).*

Las recomendaciones normativas aprobadas por el CSA en 2013 ya pusieron de relieve que el enfoque ideal para la investigación y la creación de capacidades debía combinar los conocimientos tradicionales de agricultores y pueblos indígenas con los hallazgos de la investigación científica.[41]

Cabe acoger con agrado **el énfasis en la formación y educación (10xxi), la creación de capacidad (10xxii), la innovación y el fortalecimiento de las organizaciones colectivas de productores a pequeña escala (10xxiv)** y debería considerarse con detenimiento en el contexto del compromiso del documento con un enfoque participativo e inclusivo para la elaboración de políticas (**10viii**) y el empoderamiento de los productores a pequeña escala, con especial hincapié en las mujeres y los jóvenes (**10xix**).

Merece la pena plantearse cómo podría crearse ese enfoque inclusivo y participativo para la elaboración de políticas con el fin de dar peso a las recomendaciones y fortalecer la posición de los mercados territoriales para afrontar los retos mundiales. El documento negociado formula una recomendación interesante (10xiii) en este sentido al instar a:

Promover enfoques integrados y equilibrados entre las políticas y las estrategias nacionales más amplias, incluidas intervenciones centradas en el género, como las relativas al desarrollo económico local y la planificación rural y urbana, con vistas a facilitar su apoyo a mercados vinculados a sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales.

Este llamamiento en favor de «enfoques integrados y equilibrados» que se introduzcan en marcos más generales de estrategias normativas y de desarrollo y se ajusten a otras recomendaciones del CSA, como por ejemplo las recomendaciones derivadas del 40.o período de sesiones del CSA, con el fin de:

Crear o seguir desarrollando una visión propia de cada país para la agricultura a pequeña escala, en el contexto de un desarrollo nacional y agrícola de base amplia, que consolide a la agricultura a pequeña escala en las políticas y estrategias integradas, entre ellas la conexión de los productores a pequeña escala con los mercados, que se articule junto con las demás partes interesadas a nivel nacional, y en especial

los agricultores a pequeña escala, en los que las mujeres representan la mayoría de ellos en muchos países, sus organizaciones y sus representantes, en el contexto del desarrollo sostenible y de directrices y procesos transparentes basados en derechos.[42]

Las Directrices Voluntarias del CSA sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques incluyen una noción similar al recomendar que se lleve a cabo una planificación espacial regulada que respalde un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

Se abre así un nueva vía de futuro para considerar la gobernanza de los mercados desde el prisma de la seguridad alimentaria y la nutrición, en concreto un enfoque más abierto y democrático con participación de los actores locales y la «comunidad de prácticas alimentarias» más amplia que resulte apropiado para una escala y un territorio determinados. De hecho, este tipo de gobernanza alimentaria inclusiva ya existe en varios lugares.

Por ejemplo, en relación con la cuestión estratégica de cómo alimentar a nuestras ciudades, las estrategias integradas de alimentación urbana consideran los alimentos en sus múltiples dimensiones y buscan armonizar las políticas agrícolas y alimentarias con otros efectos deseados en el ámbito de la sanidad pública, la educación, el medio ambiente y la sostenibilidad económica. Suele ir de la mano con la creación o rehabilitación de organismos locales públicos, como consejos locales de política alimentaria que incluyen la participación de un amplio abanico de actores en la elaboración de políticas alimentarias y suelen combinar la estrategia agrícola alimentaria y urbana como parte de un plan coordinado metropolitano y para las zonas rurales circundantes (**ver Cuadro**).

CUADRO 6. Comer en la ciudad: consejos de política alimentaria alrededor del mundo

Los consejos de política alimentaria u otros espacios similares han ido emergiendo en regiones, ciudades y áreas metropolitanas de todo el planeta como espacios de participación y coordinación en cuestiones relacionadas con el sistema alimentario «local». Muchas de estas iniciativas parten de la posibilidad de potenciar el acceso de los productores a pequeña escala a los mercados, mejorar el acceso de las comunidades a productos locales —en especial para los residentes urbanos—, integrar mejor las necesidades en materia de sanidad pública y mejorar las cuestiones de sostenibilidad. Los consejos de política alimentaria suelen consistir en una coordinación de múltiples actores de todo el sistema alimentario, incluidos los protagonistas más importantes a nivel local y comunitario en la producción de alimentos, el consumo, el procesado, la distribución y el reciclaje de residuos; además, en muchos casos se incluye también a organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias, universidades y grupos medioambientalistas y de justicia social.

Los ejemplos son numerosos, pero uno de los más duraderos, exitosos y participativos es el Consejo de Política Alimentaria (FPC) de Toronto. Creado en 1991, este Consejo partió del sólido estímulo de iniciativas de base con el fin de trabajar con la ciudad para ir más allá de los límites municipales e integrar mejor a los territorios y a los productores rurales de alimentos en la estrategia alimentaria municipal. Enmarcada en la Junta de Sanidad, el Consejo se centra en la nutrición y el acceso a una alimentación saludable; además, se parte de que el acceso de los productores locales al mercado es un elemento vital para lograr resultados en el ámbito de la salud y la nutrición. Ciudades como Bristol (Reino Unido) y Gante (Bélgica) también han puesto en marcha Consejos de Política Alimentaria con un equilibrio entre la administración pública y la participación de la sociedad civil. En Belo Horizonte (Brasil), se aplica la política nacional de seguridad alimentaria a nivel municipal a través de actividades como las adquisiciones públicas, que incluyen comprar a los productores a pequeña escala y mejorar el acceso y la logística en el proceso de abastecimiento. Los derechos humanos se sitúan en el corazón mismo de este programa, en el que se otorga un papel destacado a la sociedad civil en todas las decisiones.[43]

Por lo tanto, los mejores ejemplos de estrategias integrales de alimentación urbana tratan los alimentos como una cuestión territorial, vinculando los aspectos económicos, sociales y culturales como elementos de una perspectiva de sostenibilidad más amplia. En este sentido, se basan en un tipo distinto de geografía alimentaria que traspasa la división tradicional entre lo rural y lo urbano y contempla 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. Este tipo de desarrollo territorial integrado se valora y se intenta implantar cada vez más, como ocurre por ejemplo en la ciudad italiana de Turín (Cuadro).

CUADRO 7. Planificación alimentaria urbana como desarrollo territorial integrado.

Turín se encuentra inmersa en un proceso de «reterritorialización» de su sistema alimentario mediante la elaboración de un nuevo plan integral que siente las bases de una nueva relación entre la ciudad, sus zonas rurales circundantes y los alimentos. Partiendo de los numerosos mercados de alimentos existentes a los que abastecen diariamente de productos frescos los productores del campo, así como de la existencia de redes alimentarias alternativas como, entre otras, mercados campesinos, huertos urbanos y grupos de compra solidarios, la ciudad está diseñando un nuevo plan integral de alimentos («Nutrire Torino Metropolitana») que se inspira en una visión integrada entre lo urbano y lo rural para la gobernanza alimentaria. Entre las actividades planificadas, cabe destacar las siguientes: agricultura urbana y periurbana, sanidad pública, sistema alimentario sostenible, educación alimentaria y reducción de desechos. De esta forma, el área metropolitana, la ciudad y el nivel municipal estarán conectados de forma integrada.[44]

Este tipo de desarrollo territorial integrado encaja bien con la idea y la realidad de los mercados territoriales que se desarrolló en las negociaciones del documento sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados». Complementa y refuerza prácticas, transacciones e intercambios que se producen todos los días con una dimensión estratégica que puede ayudar a guiar la elaboración de sólidas políticas públicas y de mercado. Ofrece un camino prometedor para el fortalecimiento en el futuro de los mercados territoriales, los productores a pequeña escala y sus contribuciones a nivel mundial a la seguridad alimentaria y la nutrición en un panorama económico, social y ambiental cambiante en todo el planeta.

CONCLUSIÓN

El proceso y el texto negociado sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» han arrojado luz sobre la cuestión vital de los vínculos entre productores a pequeña escala, mercados, seguridad alimentaria y nutrición. Es importante que las recomendaciones se traten y se sigan con la seriedad que se merecen, tanto en el CSA como, sobre todo, a nivel local, nacional y regional, con un papel preponderante para los productores a pequeña escala.

En este sentido, resulta muy significativo que el texto negociado acabe con una sección específica sobre seguimiento, en la que se concluye lo siguiente:

- *Se alienta a todas las partes interesadas del CSA a promover estas recomendaciones, incluido en el seno de los órganos rectores de la FAO, el FIDA, el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas, sensibilizar mediante su difusión, fomentar una adopción amplia, y facilitar el aprendizaje, la acción y la puesta en común de experiencias mediante el uso de las recomendaciones (**10xxv**).*

El borrador del cuadro de decisiones enviado a la sesión plenaria del CSA en octubre de 2016 volvió a hacer hincapié en esta recomendación al incluir la propuesta de que el CSA vuelva a examinar este tema en una plenaria del CSA en el futuro para realizar un seguimiento de los avances, hacer balance e intercambiar experiencias. Para garantizar un seguimiento eficaz y la aparición de políticas sólidas, es vital subsanar la ausencia actual de información y análisis sobre los mercados territoriales. Es necesario realizar un mapeo de los mercados territoriales y comprender mejor su funcionamiento, sus relaciones con los productores a pequeña escala y la seguridad alimentaria y la nutrición, la interacción entre los mercados formales e informales y los vínculos entre los mercados territoriales y los modelos de producción agroecológica sostenible. Con este fin, las recomendaciones negociadas piden lo siguiente:

*Recopilar datos exhaustivos sobre los mercados vinculados a los sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales —tanto rurales como urbanos, formales e informales— a fin de mejorar la base empírica para las políticas, incluidos datos desglosados por edad, sexo y zona geográfica, incorporar este elemento como un aspecto regular de los sistemas de recopilación de datos, y poner esta información a disposición de los pequeños productores (**10i**)*

A nivel mundial, las recomendaciones sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» deberían integrarse y generalizarse en otros procesos del CSA y de las Naciones Unidas. En el seno del CSA, debe establecerse un vínculo esencial con el trabajo actual sobre «Urbanización y transformación rural». También son importantes las acciones de apoyo de los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma. Durante las negociaciones, la FAO mostró interés en trabajar con las organizaciones de productores a pequeña escala para subsanar la carencia de datos sobre los mercados territoriales, y el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas sugirió que el desarrollo de enfoques adecuados para garantizar la existencia de alimentos inocuos y nutritivos podría ser uno de los puntos de atención en el Decenio de Acción sobre Nutrición. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas también ofrecen un punto de entrada interesante para el seguimiento y la rendición de cuentas de las recomendaciones sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» (Cuadro).

La coherencia normativa mundial es fundamental, pero los productos del CSA deben aplicarse sobre todo en aquellos niveles donde las repercusiones para las personas son más directas. Lo esencial será adaptar y aplicar las recomendaciones sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» en los contextos y procesos nacionales y regionales. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil que ayudaron a negociarlas se comprometen firmemente a colaborar con los gobiernos para convertir estas recomendaciones en políticas, normativas y programas en defensa del desarrollo territorial integrado, la agricultura y los mercados a pequeña escala y la realización del derecho de los ciudadanos a una alimentación adecuada y nutritiva.

CUADRO 8. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como marco para el monitoreo y la rendición de cuentas

Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas han aprobado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como los principios rectores para los próximos 15 años. Aunque los ODS, su proceso de desarrollo y su propio contenido plantean numerosos problemas, la realidad es que constituirán un marco fundamental para las acciones en el futuro, ya que se espera que todos los miembros de las Naciones Unidas elaboren un plan de acción nacional en el que se muestre cómo intentarán hacer realidad los ODS y cómo medirán los avances. Esta estrategia nacional, la recopilación de datos y las actividades relacionadas con «avances» servirán a las OSC para pedir cuentas a los gobiernos sobre el trabajo y las decisiones adoptadas en Roma. También podría ser un ejercicio interesante para que las comunidades articulen cómo cumplir de la mejor manera con estas metas en el marco de los derechos humanos y la soberanía alimentaria. Aunque todavía no se han ultimado los indicadores, entre las metas principales de interés en relación con esta decisión cabe destacar las siguientes:

- Meta 1: Acabar con la pobreza en todas sus formas en todas partes.
- Meta 2: Acabar con el hambre, conseguir la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y fomentar la agricultura sostenible.
- Meta 11: Hacer que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Estos son algunos de los puntos de entrada más importantes que también podrían vincularse con las actividades de seguimiento y rendición de cuentas a nivel nacional y que, en teoría, debería promover el CSA. Se destinarán muchos recursos —humanos y financieros— a la implantación de los ODS, y las OSC tienen el derecho de influir en cómo se utilizan estos recursos y de aprovechar los ODS como un mecanismo de rendición de cuentas.

NOTES

[1] «Productores a pequeña escala» (en inglés, smallholders) es el término empleado en el CSA para designar a aquellos productores que no son empresas comerciales que operen principalmente en las cadenas de valor formales. El MSC ha cuestionado una y otra vez este término por su imprecisión y porque no abarca a un gran número de personas que, si bien producen alimentos, no poseen nada (como sugiere el holder del término inglés), como los trabajadores agrícolas, los pueblos indígenas y los sin tierra. Los Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios (IAR) hablan de «productores a pequeña escala, entre ellos los agricultores familiares —hombres y mujeres—», donde «se incluyen productores y procesadores a pequeña escala, pastoralistas, artesanos, pescadores, comunidades muy dependientes de los bosques, pueblos indígenas y trabajadores agrícolas» (párr. 4). Este es el concepto de «productores a pequeña escala» que se ha adoptado en el texto sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados». Los Principios IAR distinguen claramente entre «productores a pequeña escala» y «empresas comerciales», e indican que los agricultores pueden clasificarse en una u otra categoría en función de la naturaleza y la lógica de sus actividades de producción (párr. 49).

[2] Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, INFORME 2013/40, párrs. 29-51.

[3] Du Toit, A. y S. Hickey (2007). 'Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty'. CPRC Working Paper 81. Manchester y Bellville, Universidad de Manchester y PLAAS.

[4] Ploeg, J.D. van der (2015), 'Newly emerging, nested markets: a theoretical introduction', en P.G.M. Hebinck, J.D. van der Ploeg & S. Schneider (eds.), Rural development and the Construction of New Markets (págs. 16-40). Abingdon, Oxon: Routledge ISS Studies in Rural Livelihoods.

[5] Véanse el Anexo 2 y www.csm4cfs.org para obtener más información sobre el Mecanismo de la Sociedad Civil.

[6] CSM (2015). 'Connecting Smallholders to Markets – What is the CSM advocating?'. Enlace: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/OEWG_Small/CFS_Smallholders_Inputs_Chairs_Proposal_CSM_brief.pdf

[7] Las estadísticas sobre cereales, leche, carne, pescado, aceites y grasas proceden de la FAO (2015). Food Outlook 2015. Las estadísticas sobre frutas y verduras datan de 2004 y se encuentran en Baas, Eric. 2006. The world of vegetables. Challenges and opportunities for vegetable suppliers. Rabobank International.

[8] Diop, Assane (2016), "Etudes de cas relatives à la 'mise en relation des petits exploitants aux marchés' au Sénégal", FONGS y Terra Nuova.

[9] Jan Douwe Van Der Ploeg, Wu Huifong and He Congzhi, 'Markets' en Jan Douwe Van Der Ploeg & Jingzhong Ye (eds.), China's Peasant Agriculture and Rural Society. Abingdon, Oxon: Routledge, 2016,

[10] Véase: http://www.grownyc.org/greenmarket

[11] Diop, Assane (2016)

[12] Goïta, Mamadou y Fatoumata Bore Cisse (2016), 'Accès des producteurs d'aliments aux marchés', Hands on the Land.

[13] Estudio de caso proporcionado por Jung, S., de la Universidad de Kioto (Japón).

[14] Datos extraídos de Meulen, H.S. van der y F. Ventura (2000), Circuits and regional development: a scenario-study, págs. 221-239

[15] Wesonga, F., Gheberemariam, H. y A.B. Dubad (2016). 'Report on milk marketing in Somaliland: A case study for the Hargeisa and Wajaale urban-rural milk supply chain'. Igad Sheikh Technical Veterinary School.

[16] Argumedo, A. y M. Pimbert (2010). 'Bypassing Globalization: Barter markets as a new indigenous economy in Peru'. Development 53(3), págs. 343-349.

[17] Unión Territorial (2011). 'Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas'.

[18] Conferencia de FAO, OCDE y FNUCD sobre el enfoque territorial para las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición. 19-20 de octubre de 2015, Milán (Italia). Véase: http://www.oecd.org/gov/regional-policy/territorial-fsn.htm

[19] FAO (2015). 'A review of women's access to fish in small-scale fisheries', pág. 19.

[20] La Vía Campesina (2015), 'Peasant Agroecology for Food Sovereignty and Mother Earth', No. 7 Notebook, La Vía Campesina, noviembre de 2015.

[21] McMichael, P. (2013c). 'Value-chain Agriculture and Debt Relations: contradictory outcomes.'Third World Quarterly 34(4): 671-690.

[22] Medard, M., Hebinck, P. and H. van Dijk (2015), 'In the shadow of global markets for fish in Lake Victoria, Tanzania', en P. Hebinck, J.D. Van der Ploeg y S. Schneider (eds.), Rural Development and the Construction of New Markets, Oxon y Nueva York: Routledge.

[23] Estudio de caso escrito para el MSC por Focus on the Global South.

[24] Por ejemplo, véase Mogues, T., B. Yu, et al. (2012). 'The Impacts of Public Investment in and for Agriculture. Synthesis of the Existing Evidence'. IFPRI Discussion Paper 01217. Washington, DC, IFPRI.; y FAO (2012). The State of Food and Agriculture 2012. Investing in Agriculture for a Better Future. Roma, FAO.

[25] Las recomendaciones aparecen en el párrafo 19 del texto negociado en una sola lista, sin mayores distinciones, sin presentarse divididas según las políticas para cuyo cumplimiento son relevantes.

[26] No ha sido posible abarcar todo el abanico

de políticas relevantes para los mercados y los productores a pequeña escala durante este proceso. En concreto, no se han tenido en cuenta las cuestiones de la financiación y la inversión, así como la participación de los productores a pequeña escala en mercados distintos a los mercados de alimentos, ya sea en calidad de vendedores (ej.: semillas) o compradores (ej.: insumos).

[27] https://viacampesina.org/fr/index.php/les-grands-ths-mainmenu-27/souverainetlimentaire-et-commerce-mainmenu-38/732-senegal-de-l-importance-de-la-protection-des-marches-agricoles

[28] http://www.aprodev.eu/files/Trade/071203_chicken_e_final.pdf

[29] Vander Stichele, M. y Young, B. (2009). 'The Abuse of Supermarket Buyer Power in the EU Food Retail Sector. Preliminary Survey of Evidence'. Ámsterdam: AAI -Agribusiness Action Initiative.

[30] Fuente: Estudio de caso escrito para el MSC por Jyoti Fernandez.

[31] De Schutter, O. (2014). 'The Power of Procurement. Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food'. Nota informativa 08: abril de 2014.

[32] Schneider, S., S. Shiki, et al. (2010). "Rural Development in Brazil: Overcoming Inequalities and Building New Markets." Rivista di Economia Agraria 65 (2): 225-259; y Maluf, R.S. (2015). Políticas intersectoriales y participativas para fomentar la seguridad alimentaria y la nutrición en Brasil. Conferencia presentada en el Segundo Congreso Internacional sobre Políticas Públicas, sesión plenaria 4: Alimentar al mundo, un reto multidimensional de las políticas públicas, Milán, julio de 2015

[33] Stinchcombe, A. L. (2001). When Formality Works : Authority and Abstraction in Law and Organizations. Chicago: University of Chicago Press.

[34] Del Pozo-Vergnes, E. (2015). Taxes and transition: formalising
small-scale farmers in Peru? IIED Briefing, marzo de 2015. Londres: International Institute for Environment and Development.

[35] Estudio de caso ofrecido al MSC por Kuria Gathuru.

[36] GANESAN. 2013. «Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria». Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, pág. 11.

[37] Ibid., pág. 12

[38] Van der Ploeg, J. (2014), Presentación «La aparición de grandes empresas agrícolas», ofrecida en la Sesión Pública sobre «Acaparamiento de tierra / Adquisiciones de tierra a gran escala en Europa», organizada por el Comité Económico y Social Europeo el 4 de noviembre de 2014 en Bruselas.

[39] Holt-Giménez, E. (2002). 'Measuring farmers' agroecological resistance after Hurricane Mitch in Nicaragua: a case study in participatory, sustainable land management impact monitoring'. Agriculture, Ecosystems and Environment 93, págs.87-105.

[40] Estudio de caso escrito para el MSC por Judith Hitchman.

[41] INFORME CFS 2013/40 párr. 44.

[42] Véanse las recomendaciones normativas aprobadas en el 40.o periodo de sesiones sobre «Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición»: http://www.fao.org/3/a-av034e.pdf

[43] Estudio de caso escrito para el MSC por Emily Mattheisen.

[44] Alessia Toldo, Giacomo Pettenati, Egidio Dansero, "Exploring urban food strategies: four analytical perspectives and a case study (Turin)", en: Localizing urban food strategies. Farming cities and performing rurality. Actas de la 7.a Conferencia International Aesop sobre Planificación Alimentaria, Turín, 7- 9 de octubre de 2015, editadas por Giuseppe Cinà y Egidio Dansero, Turín, Politecnico di Torino, 2015, págs. 270 - 282

El CSA

El Comité de Seguridad Alimentaria es la principal plataforma internacional e intergubernamental de carácter político e inclusivo en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición con el mandato explícito de fomentar la materialización progresiva del derecho a una alimentación adecuada para todos.

El CSA se creó en 1974 en el marco de la FAO como un comité intergubernamental dedicado al seguimiento de los compromisos contraídos durante la primera Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1974 y la posterior Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. En 2009, tras la huella dejada por las crisis del precio de los alimentos a nivel mundial en 2007 y 2008, el CSA sufrió una reforma en profundidad y se convirtió en la principal plataforma inclusiva con una apertura especial hacia la participación de la sociedad civil. El CSA responde ante la Asamblea General de las Naciones Unidas a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Conferencia de la FAO.

MECANISMO INTERNACIONAL
MSC
DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE
SECURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

El MSC

El Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas es el mayor espacio internacional de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan para erradicar la inseguridad alimentaria y la malnutrición a través de la promoción de políticas agrícolas, de seguridad alimentaria y de nutrición eficaces a nivel nacional, regional y mundial. El MSC está formado por 11 sectores y 17 subregiones que eligen los miembros al Comité de Coordinación del Mecanismo. Varios cientos de organizaciones participan en el MSC, en concreto de los sectores de los agricultores, los pastoralistas, los pescadores artesanales, los pueblos indígenas, los trabajadores agroalimentarios, los sin tierra, las mujeres, los jóvenes, los consumidores, las poblaciones urbanas que padecen inseguridad alimentaria y las ONG.