

**Seminário
Políticas
Públicas
para
Agroecologia
na América
Latina
e Caribe**



Porto Alegre (RS-Brasil), 4 a 7 de octubre de 2017

Principales conclusiones y perspectivas del estudio de la Red PP-AL

Eric Sabourin (coord.)

Introducción

Esta comunicación presenta los principales resultados de un estudio sobre políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe realizado en el marco de la Red "Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina" entre los años 2015 y 2016. El objetivo fue analizar las políticas y herramientas que influyen en la adopción de prácticas agroecológicas -orientadas principalmente a los agricultores familiares y campesinos- identificando sus principales efectos a escala nacional, sectorial y/o local (territorios). El estudio aplicó una guía de análisis común en ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, y Nicaragua.

Los resultados se presentan en torno a cuatro ejes de análisis: las concepciones de agroecología movilizadas en las políticas, los procesos y actores que han llevado a la construcción de políticas públicas, los contenidos y limitaciones de los instrumentos y programas implementados, y sus principales efectos.

1. Concepciones y su uso por las políticas públicas

Existen por lo menos dos concepciones bien diferenciadas: la producción orgánica y la agroecología, que según los países o los momentos de su trayectoria se definen en tensión entre sí o en complementariedad.

La producción orgánica es una propuesta más antigua, que regula principalmente el uso de insumos químicos en el rubro, desarrollándose principalmente a nivel de la parcela. Hoy en día, está definida por normas nacionales e internacionales, y asociada a sistemas y procesos de certificación, en general orientados hacia la exportación de los productos o a su inserción en cadenas de distribución controladas por empresas agroindustriales y supermercados.

La agroecología aparece como una propuesta más radical, que engloba el sistema de producción en su conjunto, y se vincula a los movimientos sociales de la agricultura alternativa. Además, no hace foco en la certificación de la producción (aunque puede presentar modos de certificación participativos), más bien se enfoca en la transformación de las relaciones productor-consumidor. En este sentido, supone el rediseño de los circuitos de abastecimiento (incluyendo insumos agroecológicos) con una perspectiva de soberanía y seguridad alimentaria, ganando centralidad con el desarrollo de mercados de proximidad y de venta directa, por ejemplo, en ferias.

En tres países del estudio (Costa Rica, Chile y México), además de la agroecología y de la producción orgánica, aparece una tercera categoría de agricultura promoviendo una transición ecológica, llamada agricultura sustentable o sostenible. En Costa Rica y México, se desarrolla gracias a una política pública para la promoción y pago por servicios ambientales o ecosistémicos producidos por la agricultura. En Chile, corresponde a una agricultura sustentada en dos objetivos: uso sustentable de los recursos naturales (suelo, agua, aire, biodiversidad) y la minimización de las externalidades negativas (contaminación de aguas, aire, biodiversidad y consumidores). Siempre existen controversias que tienen que ver con las bases sociales y grupos de interés detrás de cada categoría y con la manera en que las políticas públicas pueden favorecer uno u otro concepto. Por ejemplo, en Argentina y Brasil la tensión permanece viva entre el carácter empresarial y exportador de ciertas formas de producción orgánica y la agroecología familiar y campesina, que desde luego, puede asemejarse a la producción orgánica en pequeña escala.

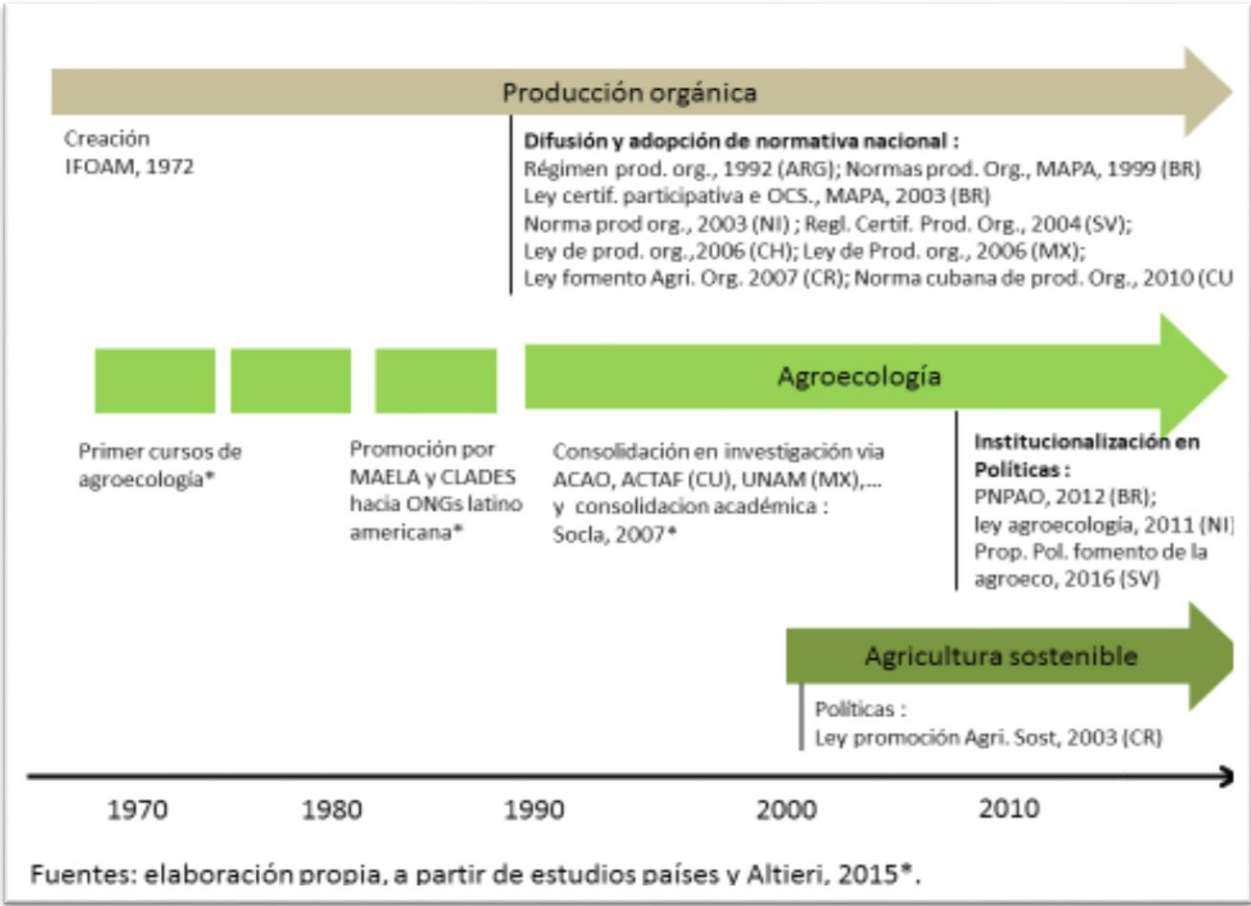
2. Los procesos de construcción de políticas a favor de la agroecología

Sólo Brasil y Nicaragua han desarrollado una política pública específica nominalmente focalizada en la agroecología y la producción orgánica. No quiere decir que, en otros países no haya una serie de políticas sectoriales que contribuyen a una transición agroecológica. Por ejemplo, Cuba es un caso emblemático de apoyos públicos a la agroecología, con impactos mayores que en los demás países estudiados en proporción relativa de superficies y productores dedicados a agroecología, sin que la palabra aparezca en los títulos de los

programas de lucha biológica, agricultura urbana e periurbana, experimentación y asistencia técnica.

Los caminos y procesos de construcción de instrumentos para la agroecología son muy diversos entre países; aun así, podemos identificar tres tipos de procesos dominantes, que no son excluyentes uno del otro. En primer lugar, está la constante movilización de la sociedad civil organizada: la gran mayoría de esos instrumentos fueron generados a partir de propuestas, presiones y reivindicaciones en particular de las organizaciones de agricultores y de las ONG ecologistas. En segundo lugar, las prácticas agroecológicas fueron y son motivadas a raíz de crisis del modelo de agricultura convencional, de crisis climática (algodón convencional y luego huracán Mitch en Nicaragua) o de sus condiciones de aplicación (crisis financiera en Argentina, geopolítica en Cuba) y en tercer lugar a partir de iniciativas de políticas públicas del gobierno o parlamento. Hay, en algunos países, cruces o enlaces entre estas dinámicas.

Figura 1. **Periodos de surgimiento de los conceptos y movimientos**



Las tres concepciones indicadas coexisten con sus respectivos instrumentos normativos. Sin embargo, se pueden identificar cuatro tipos de situaciones:

- Países que sólo tienen una reglamentación para la producción orgánica y ningún instrumento específico para la agroecología, a no ser mediante políticas ambientales y de gestión de recursos naturales, biodiversidad y seguridad alimentaria (Chile, México);
- Países que promovieron inicialmente la producción orgánica e, progresivamente, integran la agroecología en una escala menor (Argentina, El Salvador);
- Países con una coexistencia paralela de los dos modelos (agroecología y producción orgánica) en la misma política nacional (Brasil, Nicaragua);
- Países que adoptaron sin política pública específica una agroecología campesina o urbana por falta de acceso a insumos (Cuba en 1993, Nicaragua antes de 2009, Argentina en 2001).

3. Las políticas a favor de la agroecológica y de la agricultura orgánica

En términos de programas y regulaciones, existe una gran variedad de instrumentos dispersos en diferentes servicios públicos, con mucha dificultad de coordinación. Estos se pueden agrupar según las siguientes modalidades:

- **Los instrumentos de gestión de la innovación y del conocimiento agroecológico**, por ejemplo, los programas de intercambios de saberes y de experimentación como *Campesino a Campesino* en Nicaragua y América Central, de rescate de técnicas tradicionales y campesinas (México, Chile) o el programa *Ecoforte* en Brasil que adopta un formato flexible de apoyo a redes territoriales de gestión de conocimiento agroecológico.
- **Los instrumentos que fomentan el acceso a tierra y agua**: al ejemplo de Cuba y Brasil, las acciones de reforma y titulación agraria, de acceso a agua, crédito y asistencia técnica para los agricultores familiares y campesinos constituyen las mejores bases para permitir la negociación de programas más específicos para la transición agroecológica.
- **Los instrumentos regulatorios y de fomento de la inserción en los mercados**:
 - Instrumentos normativos de certificación: todos los países estudiados disponen de un dispositivo legal de normativa y certificación que regula y controla la producción orgánica (Ley, reglamento, etc.). Están principalmente adaptadas para cumplir con las normas de productos orgánicos internacionales o de países compradores que exigen principalmente una certificación por tercera parte. Existe también la certificación participativa (Brasil, Costa Rica y Chile) o por organizaciones de control social (Brasil).
 - Instrumentos de apoyo a la comercialización y fomento de los circuitos cortos: se fundan principalmente en la construcción social de mercados de proximidad como ferias, canastas, cooperativas de consumidores y grupos de agricultores apoyados por comunidades. Existen otras formas de circuitos cortos como las compras públicas preferenciales a los agricultores familiares con un precio mejorado para productos agroecológicos u orgánicos, como por ejemplo el

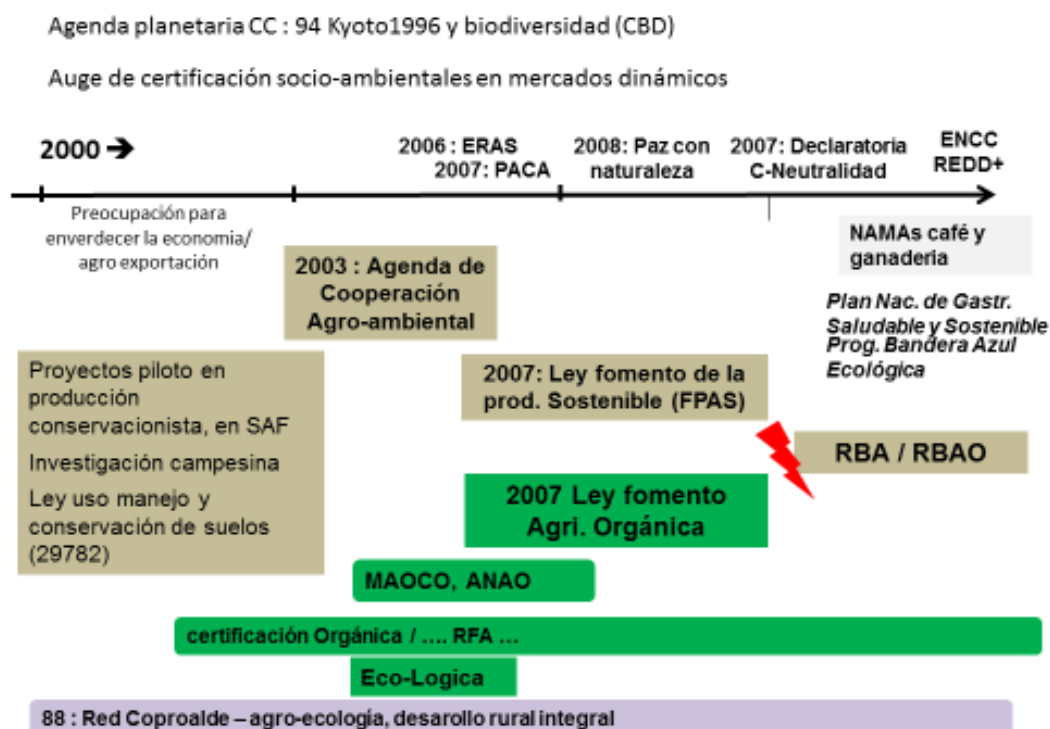
Programa de Adquisición de Alimentos y del Programa Nacional de Alimentación Escolar en Brasil, difundidos hoy en toda la región.

- Instrumentos de seguridad y soberanía alimentaria: en particular las políticas de agricultura urbana o peri-urbana como en Cuba, el programa *Prohuerta* en Argentina, las compras públicas de alimentos a la agricultura familiar, etc.
- ***Instrumentos de regulación ambiental y de incentivos agro-ambientales:*** ciertas legislaciones y regulaciones ambientales, aunque no apuntan explícitamente a la agroecología tienen un impacto intersectorial y transversal a favor de prácticas agrícolas más ecológicas. Es el caso de los instrumentos de regulación del uso de agro-químicos, de regulación de la agro-biodiversidad y organismos genéticamente modificados, y de la regulación de conservación o uso de suelo. Más específicamente, se puede mencionar:
 - Instrumentos de regulación del uso de agro-químicos: existen regulaciones sobre el uso de plaguicidas en Cuba y Costa Rica, y programas -con dificultades de implementación por la virulenta oposición del sector agro-empresarial- en Brasil, Chile y Argentina.
 - Instrumentos de regulación de la agro-biodiversidad y organismos genéticamente modificados.
 - Incentivos económicos para prácticas amigables con el ambiente y el cambio climático: Varios países de América Latina desarrollaron incentivos económicos para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, que pueden contribuir a promover la agroecología en determinadas condiciones. Los programas de Pago por Servicio Ambiental PSA, protección de la biodiversidad (México) o de la eficiencia energética (Chile) para agricultores familiares, fueron desarrollados primero en México para protección del agua y luego en Costa Rica con el Reconocimiento de Beneficio Ambiental-RBA.

Límites y frenos:

Esas políticas pasan por problemas de *promoción*, de visibilidad, de espacio en los medios de comunicación como en las agendas de políticas públicas y *sobretudo de coordinación* intersectorial, inter-institucional y entre escalas de decisión, entre instituciones públicas como también entre los movimientos sociales. Tienen que enfrentar *políticas públicas adversas*, hasta dentro de un mismo órgano o ministerio, lo que se traduce en visiones y proyectos en competencia. *Existe una gran carencia de informaciones y estadísticas:* en todos los países estudiados no existen estadísticas confiables sobre productores agroecológicos y orgánicos salvo los que son registrados por los organismos de certificación.

Figura 2. **Un ejemplo de línea de tiempo de la integración agro-ecología /orgánica/ sostenible: El caso de Costa Rica**



Fuente: Red PP-AL. 2017

4. Efectos, lecciones y recomendaciones para la investigación y la incidencia política

En muchas instituciones y documentos se evidencia una percepción limitada de la agroecología, al considerarla solamente como un conjunto de prácticas; sin embargo, la agroecología incluye el diseño de los sistemas agro-alimentarios y el territorio, entre otros aspectos, así como los ciclos de recursos naturales y la biodiversidad.

Aunque la agroecología y la producción orgánica no son sub rubros o sub categorías del segmento de la agricultura familiar y campesina, presentan necesidades comunes. Eso resalta el rol esencial de las políticas públicas de apoyo a los activos básicos de la agricultura familiar (tierra, agua, financiamiento, conocimiento) en la consolidación de bases e instrumentos favorables a una transición agroecológica.

La importancia de las crisis (financieras, geo-políticas, climáticas) en la adopción de prácticas agro-ecológicas es muy notable. Sin hacer política ficción, permite

pensar que es una alternativa muy sostenible y resistente (o resiliente) para enfrentar las consecuencias de las futuras crisis del planeta o de la humanidad en particular las de orden climático y ambiental.

Conclusiones

En términos de incidencia en políticas públicas, al nivel técnico-científico es prioritario visibilizar más los aportes de la agricultura agroecológica y orgánica a nivel continental integrando los criterios económicos, sociales, ambientales, de salud y no sólo publicitando experiencias locales o la dimensión técnico-productiva agropecuaria mono-sectorial. En ese sentido se necesitan más esfuerzos para coordinar agendas entre movimientos sociales a favor de la agroecología y de la agricultura orgánica frente al sector muy organizado del agro-negocio "verde" y del sector corporativo de la gran agricultura productivista convencional, aún más poderoso.

Se ha evidenciado el papel esencial, para el desarrollo de la agroecología, de las redes de gestión del conocimiento agroecológico y de las redes de circuitos cortos; en particular, su eficiencia y pertinencia cuando son pensadas y manejadas en la escala territorial. En el mismo sentido, las propuestas de apoyo para el desarrollo de la agricultura agroecológica necesitan ser formuladas a la escala del territorio y no del sistema técnico de la unidad de producción o aún menos a la escala de la parcela cultivada. El territorio es la escala del manejo de los recursos naturales y de los paisajes, de la vida social, de las redes de gestión del conocimiento y de los mercados locales, regionales y nacionales.

De un modo general, los instrumentos a favor de la agroecología necesitan adoptar una estructura flexible, con un diseño operacional que permita su adaptación por los agricultores, comunidades y sus organizaciones, en sus distintos contextos económicos, sociales y ecológicos.

Bibliografía

- Fréguin-Gresh, S. (2017) Agroecología y Agricultura Orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Funes, F. (2001) El movimiento cubano de agricultura orgánica. Pp.15-38. en: Transformando el campo cubano. Avances de la agricultura sostenible. Editores: F. Funes, L. García, M. Bourque, Nilda Pérez y P. Rosset. Ed. ACTAF. La Habana, Cuba.
- Holt Giménez, E. 2008. Campesino a campesino : Voces de Latinoamérica Movimiento Campesino para la Agricultura Sustentable, 294. Managua: Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible (SIMAS).
- IFOAM (2008) Definition of organic agricultura, disponible <http://www.ifoam.bio/en/organic-landmarks/definition-organic-agriculture>, accesado el 29/07/2017
- Le Coq J.F.; Sabourin E.; Sachet E.; Vázquez L.; Schmitt C. J. (2017) Conceptos de agroecología y marco analítico in Red PP-AL Políticas

- públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Martínez Torres H. Namdar-Iraní M.; Saa Isamit C. (2017) Las Políticas de Fomento a la Agroecología en Chile in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Moran W. (2017) Políticas a favor de la producción orgánica y agroecología en El Salvador in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Patrouilleau M.M.; Martínez L.E., Cittadini E.; Cittadini R. (2017) Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Porto S. A agroecologia e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Carta Maior*, 14/06/2016. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/A-agroecologia-e-o-Programa-de-Aquisicao-de-Alimentos-PAA-/3/36284>.
- Pulido Secundino J.; Chapela y Mendoza G. (2017) Agroecología en México. Marco de políticas públicas in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Sabatier P.; Jenkins-Smith H. (1993) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press.
- Sáenz-Segura F.; Le Coq J.F.; Bonin M. (2017) Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Schmitt C. J.; Niederle P.; Avila M. L.; Sabourin E.; Palm J.; Petersen P.; Silveira L. M.; Assis W. (2017) La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas a favor de la agroecología in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Vázquez L. L.; González N.; Marzin J. (2017) Políticas públicas y transición hacia la agricultura sostenible sobre bases agroecológicas en Cuba in Red PP-AL Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe, Brasilia, FAO, Red PP-AL
- Vogt G. (2007) The origins of organic farming, in W. Lockeretz (ed). *Organic farming: An international history*, pp 9 – 29.