

Papel de las políticas públicas en el fomento de redes agroecológicas (UD7)¹

BLOQUE III.- Organización social alternativa

LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA



Proyecto
OpenCourseWare-UNIA
(ocw.unia.es)



Autor/@s
Mamen Cuéllar Padilla

¹Material adaptado de Cuéllar Padilla, M. (2011): Papel de las políticas públicas en el fomento de redes y sistemas de certificación alternativos. En Calle, Collado, A. (2011): **Democracia Radical. Entre vínculos y utopías**. Ed. Icaria; Barcelona; pp. 305-328.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
OBJETIVOS.....	5
CONTENIDOS.....	6
1. La regulación pública de la agricultura ecológica: un proceso imparable de convencionalización..	6
2. La alternativa para las redes de producción – consumo ecológico: salirse de la legalidad.....	10
3. El papel de las políticas públicas ante alternativas autogestionadas de perfil agroecológico.....	14
4. Un caso andaluz: una política pública para promover la construcción de un SPG.....	18
5. Aprendizajes: cuál puede ser el papel de las políticas públicas para promover sistemas alternativos de tipo agroecológico.....	21
IDEAS CLAVE.....	24
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25



INTRODUCCIÓN

Vamos a hablar de producción ecológica, de ese tipo de manejo de los recursos naturales que ha practicado el campesinado desde que surge la agricultura sobre la faz de la tierra, utilizando los recursos disponibles en lo local y preservando la salud del ecosistema, de Gaia. Facilitando que nos sirviese de sustento, para vivir y perpetuarnos como especie.

Un modo no sólo de manejo, sino de entender la naturaleza como hogar donde nuestras actividades deben ser desarrolladas, y como generosa fuente de riquezas y recursos, digna de respeto.

Pero la lógica ilustrada de la ciencia moderna, con su idea de la superioridad del hombre por encima de todos los demás seres, con su visión de la infinitud de los recursos y la capacidad de la razón de resolver los problemas de escasez que pudiesen surgir, son el origen de un proceso que transformaría la actividad agraria en un modo de dominar, someter y explotar a la naturaleza. Su expresión máxima: la mal llamada Revolución Verde de mediados del s. XX; un proceso imparable de tecnificación e industrialización de la actividad agraria, donde las máximas eran la productividad, a través de la aplicación de recetas diseñadas desde laboratorios. El impulso vino de empresas mucho más preocupadas por los beneficios económicos y el poder que supone controlar la alimentación mundial, que por la pobreza, la salud ecosistémica y la correcta alimentación de las personas. Y estuvo estrechamente apoyada por los gobiernos de tinte liberal cuyos imaginarios estaban bien imbuidos de la libertad de mercado y la mano invisible que todo lo regula y lo ordena, hasta en algo tan serio y básico como es la alimentación.

Desde otros mundos y lógicas, pero también en el seno de esta vorágine occidental modernizadora, surgen voces disidentes. Voces que hablan de no perder el respeto a los ecosistemas, de no considerarnos las únicas habitantes de un planeta finito, y de



mantener una actividad agraria equilibrada con el entorno, que dé alimentos que *alimenten* y salud. A estas voces, disidentes en nuestro contexto sociocultural, los podemos reconocer bajo el paraguas de los movimientos de agricultura ecológica (Agricultura Biodinámica, Agricultura Natural, Permacultura y otros “estilos de agricultura ecológica” del Norte, genéricamente denominada agricultura orgánica, en la cultura anglosajona; biológica, en la francófona; o ecológica, en la hispánica).

Su lucha, defender una agricultura tradicional a la que aplicarle mejoras técnicas que no alteren los equilibrios alcanzados. Su deseo, contrarrestar la voracidad con la que esa otra agricultura industrializada y productivista está arrasando culturas locales, conocimientos tradicionales y recursos naturales (Sevilla y Ottmann, 1999/2000). Fueron diversos los movimientos que a lo largo de la Unión Europea defendían esta visión y trataron, creyendo que sería una buena solución, de que este modo de hacer agricultura y ganadería fuese públicamente protegido, es decir, regulado.

El proceso de resistencia frente a la industrialización de la agricultura y las expectativas en una protección, desde lo público, de otros modos de entender el manejo de los recursos naturales es una historia de frustraciones. Como veremos a lo largo de este capítulo, al menos en la Unión Europea las visiones tecnicistas del sector primario y unas políticas públicas verticales y homogeneizadoras han hecho del medio rural europeo un espacio donde la participación y la distribución de poder han sido, en el mejor de los casos, bastante superficiales. Como consecuencia, la exclusión en el ámbito agrario de modos alternativos de entender la sociedad y su relación con la naturaleza ha sido, y es, evidente.



OBJETIVOS

Este tema tiene como objetivo aproximarnos a la idea de la soberanía alimentaria desde el papel que pueden jugar las políticas públicas para incentivar dicho paradigma y, al contrario, cómo desde estos ámbitos se entorpece permanentemente el desarrollo de las iniciativas que apuntan a aumentar el empoderamiento ciudadano y de productoras y consumidoras. Los objetivos concretos que perseguimos se centran en reflexionar sobre los siguientes aspectos.

- La convencionalización de propuestas en un principio alternativas a los paradigmas hegemónicos como fue la producción ecológica, cuando las políticas públicas se hacen eco de ellas.
- Las opciones que muchas iniciativas que se enmarcan en el paraguas de la Soberanía Alimentaria encuentran, en muchos casos en el ámbito de la ilegalidad o, en el mejor de los casos, la alegalidad.
- Cómo podrían las políticas públicas apoyar y fortalecer las iniciativas que tratan de construir alternativas desde el paradigma de la Soberanía Alimentaria
- Aprendizajes desde un estudio de caso en torno a una política pública que trató de impulsar y reforzar propuestas vinculadas a la construcción de Soberanía Alimentaria en Andalucía



CONTENIDOS

1. La regulación pública de la agricultura ecológica: un proceso imparable de convencionalización

Cuando la máquina burocrática y política de la Unión Europea se pone en marcha para regular un nuevo sector, la producción ecológica, nos enfrentamos con la cuna de la lógica ilustrada y de la tecnificación. Es decir, cuando se empiezan a prestar oídos a la existencia de otro modo de hacer agricultura y ganadería, se queda con el modo, no con el espíritu, y surge en el año 1991 el Reglamento que, a nivel comunitario, definiría lo que es un producto ecológico.

Una única regulación para establecer, a nivel casi de un continente, lo que es la producción ecológica, es decir, los criterios que hay que respetar para poder hacer reconocer un producto como ecológico. La falta de creatividad en el aparato burocrático y político de la Unión Europea cayó con todo su peso sobre estos modos de entender y concebir la naturaleza, la sociedad y sus interacciones. No sólo a la hora de hacer tabla rasa, por lo bajo, sobre los criterios exigibles a la hora de hacer producción ecológica (unos criterios aplicables a todo el territorio y un número cuanto mayor mejor de actores), sino también a la hora de establecer los mecanismos que verificasen este sector, es decir, que generasen confianza en el mismo: los mecanismos de certificación.

En este caso recurrieron a la ISO, la Organización Internacional de Estandarización (International Standards Organisation), que había surgido en el año 1947 para homogeneizar temas de calidad, de diversa índole, en la industria y facilitar así los intercambios internacionales². De esta forma, la producción ecológica pasa a ser

²“Con tanto comercio como existe entre fronteras, la evaluación de conformidad se ha convertido en una componente importante de la economía mundial. A lo largo de los años, ISO ha desarrollado numerosos estándares sobre los cuales se verifica la conformidad de muchos productos, así como métodos de evaluación estandarizados, que permiten hacer comparaciones sobre los resultados, tan necesarios para el comercio internacional (...). ISO desarrolla las guías y los estándares ISO/IEC a ser usados por las organizaciones que se dedican a realizar las evaluaciones de conformidad. Su uso contribuye a la consistencia y coherencia de las evaluaciones de conformidad a nivel mundial, y por lo



considerada una cuestión de calidad, de productos, de procesos lineales evaluables y certificables a través de visitas técnicas. Los responsables de estas evaluaciones de *calidad* pueden ser las propias administraciones públicas o entidades privadas. En los casos donde los mecanismos de control son responsabilidad privada, es decir, se privatiza la generación de confianza en lo que se intercambia como ecológico, estas entidades deben cumplir cuatro criterios³: imparcialidad; confidencialidad; competencia e; independencia.

De esta forma se impone, a la producción ecológica, la lógica de la actividad agraria como un proceso más dentro de la cadena que industrializa la alimentación desde la tierra hasta su consumo. La fase de la producción primaria se puede considerar un proceso lineal donde se establecen los puntos críticos que amenazan obtener un producto final que tenga la *calidad ecológica* exigida. La evaluación y control de estos puntos nos permitirá determinar si un producto está de acorde con el reglamento o, si por el contrario, no cumple alguno de los requisitos establecidos. Y, una vez más, se prescinde del tejido social asociado a esta actividad, de las redes y las agrupaciones de producción y también de consumo, para instaurar la superioridad técnica en todo el proceso de control y confianza en el sector.

“...lo peor (del sistema de certificación oficial), las certificadoras se asumen por encima de las organizaciones de agricultores familiares, condicionándolas e imponiéndoseles, negando la existencia de opciones de credibilidad en la base popular (...). Lo que en un primer momento fue una iniciativa de los propios agricultores para diferenciar el fruto de su trabajo, con una marca que los identificase, acabó transformándose en un intrincado mecanismo que envuelve leyes, normalizaciones, acreditaciones, inspecciones, contratos, certificados, sellos y, aun, fuertes intereses comerciales”(Laercio Meirelles, técnico de la ONG de asesoría Centro Ecológico, miembro de la Red Ecovida de Agroecología y Certificación Participativa. Torres, Rio Grande do Sul, Brasil)

tanto facilita el comercio a través de las fronteras”. En http://www.consumersinternational.org/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=96545 (fecha de consulta: 5 de enero 2008)

³ Es la Norma ISO/IEC 65 la que regula el sector de los mecanismos de control de calidad, sea cual sea el proceso, y establece estos criterios para cualquier entidad que actúe en este campo. Esta norma se trasladó a la Unión Europea a través de la EN45011



Pero había vida, y mucha, antes de esta regulación, a nivel de tejido social y de movimientos de base en torno a la producción ecológica. En el Estado español, las primeras organizaciones reconocidas formalmente de producción ecológica, conformadas fundamentalmente por personas productoras y técnicas, surgen hacia los años 80 (difícilmente iban a ser aceptadas oficialmente organizaciones o formas de articulación social de índole alternativo durante la dictadura).

En todos los casos, estas agrupaciones servían para desarrollar tareas de asesoramiento, intercambios formativos entre personas productoras y actividades de formación y de control de las personas socias, para verificar que todas ellas estaban cumpliendo los cuadernos de normas establecidos. Eran las propias asociaciones quienes avalaban el origen ecológico de las producciones, a través de marcas o logos y de un control interno de las mismas, combinándolo con otras actividades necesarias para un buen funcionamiento de las producciones y un aprendizaje continuo de sus miembros. Vida Sana, por ejemplo, concedía tres tipos de avales (Molina y Pérez, 2004):

- a. Producto Biológico: para alimentos obtenidos según sus normas
- b. Producto Natural: para alimentos transformados, provenientes de agricultura convencional, pero en cuyo proceso de transformación no se habían utilizado productos de síntesis
- c. Producto Recomendado: para productos no alimentarios que, por sus propiedades, contribuían a mejorar la calidad de vida según los objetivos de la asociación

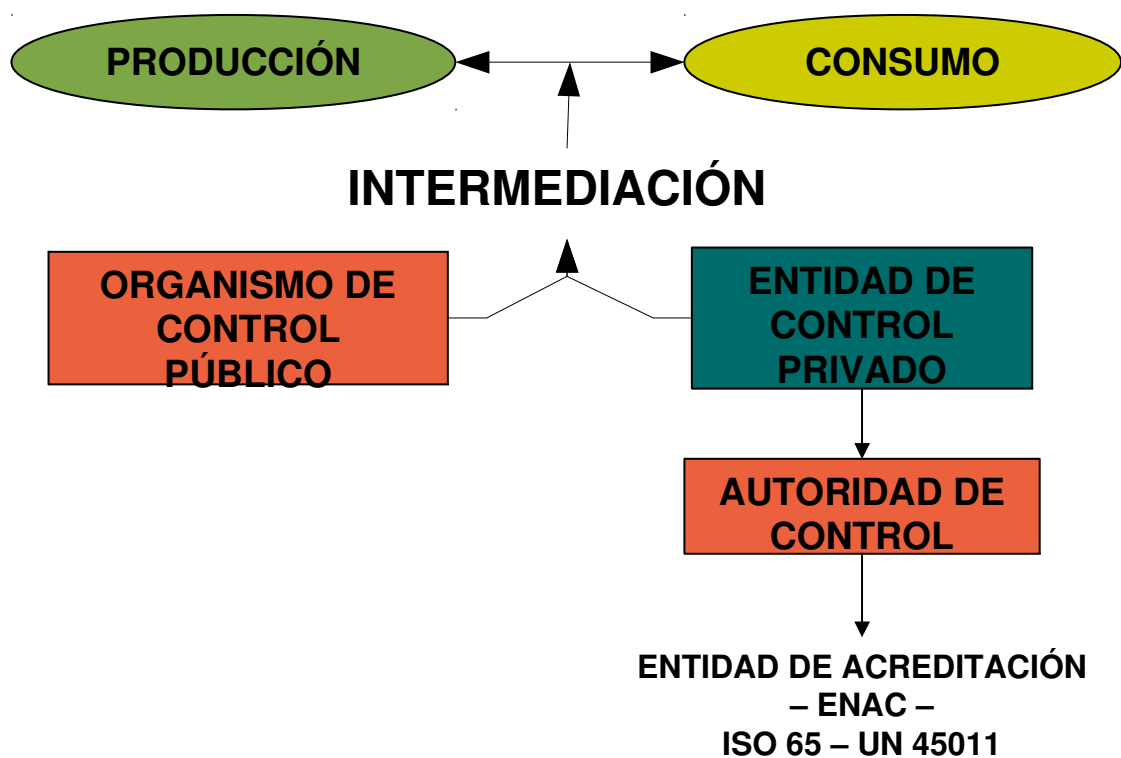
O la Asociación Biodinámica, que usaba un sello otorgado por la Demeter-Bund de Alemania y sólo para aquellos productos que se exportaban. Para mercados de proximidad, los productores no utilizaban ningún tipo de aval físico o bien utilizaban los de las asociaciones andaluzas miembros del Comité de Agricultura Ecológica, que concedían un distintivo “Producto de la Agricultura Biológica” y trabajaban sobre el cuaderno de normas editado por IFOAM⁴ en la época.

⁴ International Association of Organic Agriculture Movements (Asociación Internacional de los Movimientos de Agricultura Ecológica)



A pesar de esto, la regulación pública del sector hizo que la producción e intercambio de los productos certificados no necesiten de estas redes sociales, ya que basó los procedimientos en producciones independientes y aisladas, y en unos actores en la producción y el consumo pasivos ante la cuestión de la confianza, bajo el esquema que se muestra en la figura 1.

Figura 1.- Lógica del sistema de certificación oficial instaurado en la Unión Europea para los productos ecológicos



La confianza en el sector recae, pues, en figuras intermediarias entre la producción, que ya no necesita de sus organizaciones para tal fin, y el consumo, que no necesita establecer relaciones directas con la producción. Los intermediarios pueden ser públicos (organismos de control) o privados (entidades de control), sobre los que recae



un complejo sistema de autorizaciones y evaluaciones, denominado acreditación, que los autoriza a operar y controla a su vez su actividad.

De este modo, la regulación pública hizo que el espíritu de red entre actores en el sector ecológico, que había sido la base de su desarrollo y de su lucha, fuese innecesario y perdiese fuerza. La certificación oficial establecida sólo exige abonar ciertas cantidades a la entidad certificadora, estableciendo la credibilidad en el sector en base a unas relaciones de tipo cliente – prestador de servicios, anulando en gran medida la capacidad de acción e influencia de las redes asociativas de producción y consumo (Sylvander, 1997).

2. La alternativa para las redes de producción – consumo ecológico: salirse de la legalidad

La situación en la que quedaron los movimientos sociales de base del sector ecológico ante los resultados reales del proceso de regulación se podría sumar a la desafección política detectada en nuestros contextos socioculturales, que se viene resintiendo desde hace tiempo, fundamentalmente justificada por varios elementos: los procesos de transferencia de funciones y de capacidad de decisión hacia nuevas o renovadas instituciones internacionales (Unión Europea, Organización Mundial del Comercio, etc.), muy lejanas a las realidades de los territorios y con poca capacidad de escucha y de diálogo con las bases populares y; el declive de la confianza social en la clase política, expresada en ocasiones en altos niveles de absentismo electoral, fundamentados en procesos de este tipo en los que no se responde a las demandas de los movimientos de base, sino a visiones convencionales y reaccionarias de la alimentación, y a intereses de entidades económicas de gran escala con fuerte capacidad de incidencia política por sus refinados instrumentos de lobbying.

“los políticos se dedican a hacer, discursos, discursos y luego ni se los leen ellos mismos, ni se lo creen (...) porque vamos: asentar la población, zonas marginales, toda la literatura que hay (...) coño, está aquí, aquí, (...) precisamente han favorecido



otras veces a otra gente claramente, y lo siguen haciendo, institucionalmente y con dinero público ” (E3).

De este modo, la regulación pública del sector ecológico en la UE trajo sus ventajas, qué duda cabe, al fortalecer el conocimiento y la confianza de la sociedad en general en este tipo de producción y permitir canalizar apoyos públicos hacia el mismo. Sin embargo, el modo homogeneizador, tecnicista y excluyente con el que se hizo esta regulación, con una falta de creatividad absoluta, dejó fuera la visión y el modo de operar de las organizaciones de base de producción y consumo ecológicos. No se trata de una crítica en sí a la regulación pública, es una cuestión demasiado compleja, pero sí a la falta de originalidad y estrechez en el modo de llevarla a cabo, ya que supuso una seria amenaza a la riqueza y diversidad; y se desincentivaron los procesos de organización social, que habían sido hasta la fecha el gran sustento de este modo de entender la actividad agraria.

En este contexto las visiones agroecológicas⁵ y la pequeña escala, en los procedimientos establecidos, se vieron excluidos. Las primeras, porque no se reconocen en un reglamento que simplifica la producción ecológica, frente a su concepción integral de esta actividad, no sólo como una cuestión de equilibrio con la naturaleza y de salud, que también, sino como un mecanismo de organización y de cambio sociales mucho más amplios, que atañe la alimentación, las relaciones humanas, la economía y la sociedad, entre otras. La segunda, la pequeña escala, porque de nuevo atendemos a reglamentos pensados para el gran mercado y la gran escala como signos de competitividad, modernización y progreso.

“todo lo que nos den a fondos marginales al campesinado de toda la vida, es devolución de deuda que tienen con nosotros y ya está. Es así, así que yo por lo menos no le voy a dar las gracias a nadie ¿sabes? por supuesto, no por mí, sino por todos

⁵ Básicamente aquellas que buscan la sustentabilidad a través de la implicación directa de las personas protagonistas de los procesos agroalimentarios - consumo y producción, básicamente - tanto en su definición como en su desarrollo; y en las capacidades y recursos endógenos de cada territorio (Pérez, 2008; Sevilla, 2006; González de Molina, 2009)



los que hay detrás, generaciones y generaciones, nosotros somos circunstancialmente la última. Y queremos no ser la última”. (E3)

En este contexto, las opciones eran plegarse a la realidad oficial, pesada y omnipresente, o salirse de ella. En la UE, un ejemplo de esta segunda opción lo encontramos en la Federación francesa Nature et Progrès. Esta Federación fue creada por un grupo de agrónomos y médicos en el año 1964, con la inquietud de reaccionar frente a los daños que la agricultura productivista estaba generando en la salud y el Medio Ambiente y defender la agricultura ecológica (E1). Tras varios años de andadura, empezaron a surgir conflictos a causa de algunos productores/as que reclamaban ser miembros de la asociación pero cuyos modos de manejo no respondían a la visión de los demás miembros. Esto llevó a la creación de la Asociación de Consejeros de Agricultura Ecológica (ACAB), compuesta en su mayor parte por personas técnicas y algunas productoras. La ACAB se desplazaba de finca en finca para dar consejos y asesorar. Poco a poco, esta labor de asesoría fue complementándose con una labor de control, ya que se les empezó a demandar desde la asociación que informasen, tras estas visitas, de si las fincas respetaban el cuaderno de normas o no. El sistema de control establecido se basaba en las visitas de campo de la ACAB, a partir de las cuales se realizaba una descripción de la finca y se daba parte a la Comisión mixta de conformidad y control (COMAC). Las COMAC eran comisiones departamentales, compuestas por personas del ámbito de la producción y el consumo y era la que decidía sobre la autorización del uso del sello N&P. La composición de estas Comisiones departamentales era un reflejo de la visión de N&P en torno a la Producción Ecológica: por un lado la defensa de los intereses de la producción y, por otro lado, la articulación entre esta y el consumo, a nivel regional, que buscaba productos sanos (E2).

El sistema de las COMAC descrito funcionó entre 1986 y 1991, potenciando la estructura de federación de asociaciones departamentales, en las que las personas se conocían directamente y se establecía una gestión colectiva del sello. En este contexto,



la regulación pública a nivel europeo de 1991 fue decisiva. Con la norma impuesta para los procesos de control (EN 45011), las Comisiones Departamentales y las asociaciones de este tipo tenían que abandonar la labor que desempeñaban, al quedar excluidas del sistema de certificación oficial establecido. Esta exclusión de otros modos de garantía que no estuviesen basados en las auditorías técnicas de tercera parte generó diversas reacciones.

Algunas asociaciones departamentales acataron la reglamentación, asumiendo que el sentido de su existencia había terminado con el reconocimiento legal del cuaderno de normas por el que velaban y disolviendo sus Comisiones departamentales: «*algunas asociaciones se plantearon que, efectivamente, ya no tenían cabida puesto que el cuaderno de normas había sido reconocido por el estado*» (E2).

Sin embargo, otras asociaciones departamentales decidieron seguir adelante articuladas a través de la federación nacional. Querían pelear para mantener las Comisiones departamentales, ya que lo consideraban un sistema realmente democrático y transparente, frente al sistema impuesto a nivel legal de las auditorías por tercera parte: “*tratamos de mantener nuestras COMAC, porque siempre pensamos que estas asambleas locales, incluso si no eran muy formales o profesionales, todo lo que quieras,... Son una verdadera democracia y evita los compadreo, la opacidad de los despachos... Es transparente, podemos decir las cosas y lo sabemos*” (E2)⁶.

Esta decisión llevó a estos grupos a continuar trabajando a través de sus Comisiones departamentales, a romper los lazos con la entidad acreditada para los controles, Ecocert (la antigua ACAB), y establecieron sus propias figuras técnicas (asalariadas o voluntarias), que hacían las visitas de control y los informes que remitían a la comisión.

Sin bien esto supuso, de por sí, una salida de la legalidad, hubo dos asociaciones departamentales que fueron aún más lejos: las de los departamentos de la Lozère y el

⁶ Para los miembros de N&P que se mantuvieron en la federación, el sistema impuesto de auditorías técnicas realizadas por empresas externas acreditadas suponía un agravio comparativo para los productores/as, que manejaban sus producciones sin contaminar y preservando el Medio Ambiente. En el año de la publicación de la Norma que lo regulaba, 1995, el sindicato de productores de la asociación lanza un movimiento de rechazo a la lógica de “el que no contamina paga”, a través de una campaña de “boicot a la certificación de la Agricultura Ecológica” (Nature et Progrès, 2007). En esta campaña reivindicaban que el Ministerio de Agricultura reconociese su sistema de COMAC (E1).



Tarn. En el departamento de la Lozère, entre la docena de productores y productoras que conformaban la asociación suponía un esfuerzo excesivo pagar una figura técnica asalariada, que hiciese los controles (E1). Por otro lado, nadie quería asumir la responsabilidad de los controles en el propio grupo (E2). De esta forma, comenzó el sistema participativo de garantía puro de N&P: decidieron, no sólo que mantendrían el sistema de COMAC, sino que, además, el control en sí de las fincas lo harían entre todas las personas miembro del grupo: estos departamentos establecieron su propio modelo de Sistema Participativo de Garantía.

3. El papel de las políticas públicas ante alternativas autogestionadas de perfil agroecológico

Las políticas públicas en países menos imbuidos por la lógica tecnicista y el orden social “a lo europeo”, como puede ser Brasil, directamente han reconocido en sus legislaciones en torno a la producción ecológica estas otras formas de generar credibilidad en el sector (también ha ocurrido en otros países latinoamericanos como México, Bolivia o Costa Rica). No sin lucha, ya que las presiones homogeneizadoras de la globalización hacen difícil a estos países salirse de los márgenes establecidos. Pero en cierta forma cuentan con unos movimientos de base muy potentes, con un mayor sentimiento de poder y capacidad de incidencia, especialmente en este país donde, con la entrada del *gobierno Lula*, si bien los cambios no han sido de la profundidad esperada ni a la velocidad deseada, sí ha dado cierta sensación de mayor capacidad de influencia para los movimientos de base. No en vano este gobierno se debe a ellos (el Partido de los Trabajadores, por el que Luiz Ignacio Lula da Silva llegó a presidente del gobierno en 2003, surge como una coalición de movimientos sociales que ven en la política gubernamental una posible herramienta para plantear y promover los cambios que reivindicaban y por los que luchaban), y difícilmente puede ignorarlo.

Sin embargo, y volviendo a la cuna de la ilustración, del orden social y del reformismo institucional, esto es, Europa, el panorama es muy difícil. Contamos a priori con un



reglamento a nivel europeo que excluye cualquier otra forma de generar credibilidad que no sea el mecanismo técnico y de intermediación de la tercera parte. Es decir, partimos de un panorama de políticas públicas que uniforma y excluye. Además, el nuevo reglamento del sector, que apenas lleva en vigor desde principios del 2009, lo que ha supuesto un periodo de unos dos años de consultas y elaboración, ha ignorado aspectos importantes para los movimientos sociales de base de este sector (IFOAM, 2003, pp.2; MAPyA, 2005, pp. 3; DGAE, 2005, pp.6; COAG, Greenpeace y Amigos de la Tierra, 2005, pp. 3-4), a pesar de la supuesta “elaboración participativa” del mismo (no sólo el tema de los mecanismos de garantía alternativos, sino también el tema de la imposible coexistencia con los cultivos transgénicos, por ejemplo). Una vez más, las sensaciones de impotencia y de lejanía de las instituciones que regulan nuestra vida y actividad se han dejado sentir, ahondando en la desidia y la desconfianza ante este gobierno a escala europea.

En este contexto, la opción de que las políticas públicas desde ámbitos lejanos (Unión Europea, Estado) se limiten a hacerse eco de las propuestas de base popular, y den cobijo y marco legal a las opciones y construcciones que desde los territorios se van haciendo, está claro que es impensable. A la experiencia francesa no le vale esta posibilidad, pues los han ignorado activamente.

La otra opción es la posibilidad de que las políticas públicas a nivel más cercano a los territorios, como pueda ser la regional o la municipal, actúen a favor de las opciones de base. En este sentido, tenemos un ejemplo muy interesante en Andalucía: una Dirección General de Agricultura Ecológica, del gobierno regional, encabezada en el periodo 2004 a 2008 por un equipo que provenía del ámbito de la Agroecología.

La originalidad y creatividad con las que este equipo de gobierno afrontó el medio rural y la actividad agraria es clara si hacemos un breve repaso por lo que ha sido la política de desarrollo rural en la Unión Europea, desde que se empezó a hablar con este término hacia la década de los 80, y de la importancia del medio rural y la necesidad de establecer una política comunitaria para su desarrollo.

Hasta la década de los noventa no se empiezan a sentar unas mínimas bases de lo que se pretendía con este desarrollo rural, superando la idea primera de que la herramienta



fundamental fuese garantizar unas rentas mínimas en estos ámbitos (Quintana et al., 1999: 35). Se comienza a plantear la multivariabilidad en los procesos de desarrollo y la necesidad de disponer de una gama ampliada de herramientas e instrumentos. Para ello, la idea que se esboza es la necesidad de considerar las particularidades de las distintas zonas.

El antiguo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación estableció, en este sentido, la importancia de financiar estudios previos sobre la potencialidad de desarrollo de las distintas zonas rurales, a partir de los cuales se elaboraran recomendaciones (MAPyA, 1992). El papel de las personas y grupos que conformaban los territorios rurales fue, hasta este momento, ninguneado. Las políticas públicas decidirían lo que era mejor para ellos y cómo llevarlo a cabo.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los 90, se implanta el programa LEADER, considerado por un gran número de analistas económicos del desarrollo rural un ejemplo de programa institucional, ya que se basaba en estimular a los actores locales para llevar a cabo actividades de desarrollo: “*es en distintas proporciones, desarrollo desde abajo, autocentrado y endógeno*” (Pérez et al., 1994).

Para estos analíticos, un desarrollo autocentrado y endógeno se definía canalizando los recursos y directrices a través de grupos de acción local: figuras intermedias entre los agentes locales y la administración. Lo que denominan una política de abajo hacia arriba no es sino una descentralización de la toma de ciertas decisiones más próximas a los territorios, pero siempre canalizada a través de nuevas formas de institucionalidad pública. La descentralización, en el caso que nos ocupa, tiene dos componentes interesantes. Por un lado, puede tener importantes ventajas si se trata de favorecer la movilización de recursos y mano de obra locales en la toma de decisiones y en la implementación de políticas (Larson y Ribot, 2004). Y en este sentido ha sido muy defendida y extendida por diversos autores e instituciones internacionales (André de la Porte et al., 2009). Por otro lado, puede ser un fiasco si consideramos el modo en el que se construyen estas políticas descentralizadas en los territorios. Y es que esta descentralización, al menos en la política de desarrollo rural de la Unión Europea, se encuentra lejos de funcionar en la práctica, a través de procesos donde se cambia la



noción de trabajar con o para la población local y permitirles definir las actividades, por facilitar procesos colectivos deliberativos y fomentar la *autonomía crítica* y construir deliberativamente procesos integrales de transformación, a través del trabajo en red y procesos integrales de corresponsabilidad (Alguacil, 2003).

En este marco institucional, apoyar desde una administración pública procesos de *automovilización social*, o acompañar/promover procesos participativos interactivos (utilizando la nomenclatura de Caporal, 1998: 452), es innovador, hasta en el mero hecho de encajar los gastos ocasionados en las partidas presupuestarias establecidas. En este sentido una visión agroecológica de los procesos rurales llevó al equipo de gobierno de la Dirección General citada a establecer unas *políticas públicas* que promoviesen procesos participativos reales, interactivos, como medio para resolver los problemas presentes en el sector ecológico andaluz. Una población concebida no como destino de ayudas y fuente de información, sino como protagonistas en la reflexión de la realidad y la búsqueda de soluciones, en una lógica de intercambio y construcción de lógicas plurivalentes (Garrido Peña, 2006).

Concebir las políticas públicas sobre estas premisas permitiría avanzar en una construcción de normas para el sector ecológico que: contemplaran la contextualización y la diversidad como punto de partida; estuvieran legitimadas al basarse en procesos colectivos de reflexión y de construcción de propuestas y conocimientos; respetaran las identidades culturales locales en los procesos de construcción y desarrollo de cambios; fomentaran la autonomía y la autoorganización en los grupos y territorios, al basarse en procesos dialécticos que favorecerían unas condiciones previas de autorreflexión y autoanálisis. Supondría un cambio fundamental y radical de lo que hasta ahora se sigue manteniendo como instituciones públicas, ancladas en la democracia representativa, donde la legitimidad cada vez es menor por la lejanía con las personas que conforman unas sociedades dinámicas y por sus instrumentos de poder, unidireccionales, jerárquicos y controladores (Subirats y Brugué, 2007).

A través de políticas públicas que favorecen, realmente, procesos deliberativos o los impulsan, se dejaban de lado nociones como diagnósticos de potencialidades por parte



de expertos, para dejar paso a procesos de reflexión conjunta, que dan lugar a interpretaciones, toma de decisiones y construcción de iniciativas de cambio de tipo colectivo y deliberativo (Funtowicz y Ravetz, 1993; Bermejo et al, 2003). De este modo, se abrieron espacios concretos de apoyo y de fortalecimiento de *entornos sociales* en el ámbito rural reflexivos y activos, rompiendo las inercias acríicas y pasivas generadas por las políticas asistencialistas y jerárquicas de las subvenciones. Con esta visión política desde la administración competente, el segundo elemento que condicionó el desarrollo del proceso que vamos a contar fue el contexto. No era el francés de N&P, donde existían grupos maduros y consolidados conscientes de su realidad y con propuestas alternativas y creativas claras. La realidad eran unos territorios con problemáticas compartidas, relacionadas con la comercialización y la certificación de sus productos ecológicos, pero con poca organización social y tradición de procesos reflexivos y deliberativos. En estos contextos es donde plateamos desde aquí la cuestión del papel de las políticas públicas descritas. ¿Es posible, o mejor, aconsejable, impulsar procesos de tipo deliberativo desde las administraciones públicas, en aquellos territorios donde no surgen de forma espontánea? Es decir, ¿se pueden promover procesos de transformación de la realidad social, a través del incremento de poder de los protagonistas de la problemática en cuestión, desde nuestras actuales administraciones públicas?

4. Un caso andaluz: una política pública para promover la construcción de un SPG

El equipo de gobierno de la Dirección General de Agricultura Ecológica de la Junta de Andalucía parte de unas convicciones y de unas realidades. En el caso que nos ocupa, se hizo eco de las peticiones de diversos grupos productores ecológicos en torno a los problemas que la certificación oficial les estaba generando.

“tampoco han pensado en el pequeño productor, jamás, ellos han pensado en los grandes porque sabemos que ganan más (...). Y yo ya sí que decidí independizarme. Igual que yo, ha habido gente que se quitó, que eran agricultores ecológicos...” (E4).



Ante esta realidad, se optó por impulsar un proceso deliberativo a través del cual, estos mismos grupos construyesen un sistema alternativo de garantía basado en la visión de los SPG, que pudiese ser adoptado y defendido desde la administración.

En este barco entramos diferentes actores: desde los grupos locales productores y consumidores que habían denunciado la situación, hasta un equipo técnico de dinamización financiado por la Administración, pasando por el Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC – Universidad de Córdoba), que aportaba su trayectoria en metodologías de tipo deliberativo y su conocimiento sobre Sistemas Alternativos de Garantía para producciones ecológicas.

El proceso duró dos años, en los cuales se desarrollaron tres viajes paralelos, uno en cada territorio implicado. Estos viajes constaron de cuatro etapas: una primera de conformación del grupo y diagnóstico colectivo del punto de partida; la segunda en la que se sentaron las bases del nuevo modelo; una tercera de puesta en práctica del sistema inventado y corrección de errores y perfeccionamiento; y una última en la que se evaluó todo el proceso y la situación en la que se encontraba el sistema frente a la Administración pública. Estos viajes paralelos se encontraban entre sí, al final de cada etapa, para consensuar los aspectos construidos en cada territorio y plantear la etapa siguiente desde un punto de partida común.

La responsabilidad de los grupos implicados en todo el proceso era la de construir un sistema alternativo. El compromiso de la administración regional era la de apoyar todo el viaje y establecer los mecanismos que permitiesen un reconocimiento público del sistema, es decir, actuar de intermediarios entre una realidad diversa y en movimiento a nivel de territorios, y un reglamento estático y homogeneizador a nivel europeo. El final del proceso contó con un modelo de SPG construido, con un desarrollo a nivel social en los territorios fruto de los dos años de encuentros, reflexiones y consensos, y con la no regulación del nuevo mecanismo por parte de la administración pública.

El desarrollo y la articulación social generada en los territorios fue diferente en cada uno de ellos por diversos motivos. Sin embargo, y en esencia, habían conseguido establecer un tejido social inexistente hasta el momento. En mayor o menor medida, se valoró especialmente el proceso de acercamiento y de diálogo que se había generado



en todo este viaje, lo que había permitido identificar problemáticas y realidades cotidianas comunes. Las sensaciones de soledad iniciales daban paso, a lo largo del proceso, a un aumento en la confianza para trabajar en el grupo y en su capacidad de dialogar. Se generaba, de esta forma, el germen de un tejido social a nivel local que permitía identificar y afrontar los problemas comunes, con la creatividad que supone la invención colectiva.

“al principio íbamos casi todos por libre, luego ya hay cosas en común, ya por lo menos se hablan en los mismos términos, (...) casi que empezamos a hablar de lo mismo...es lo que más, que los grupos se van juntando ya” (E6).

En este sentido, la valoración que se hizo sobre el equipo de gobierno que había impulsado este proceso deliberativo para resolver los problemas planteados fue muy positiva. No significa que los efectos generados fuesen satisfactorios. Al contrario, hubo numerosos elementos que dificultaron el desarrollo de todo el proceso identificados por las propias personas implicadas. Pero se valoró el hecho de establecer políticas públicas en base a otros procedimientos que daban voz a los protagonistas del medio rural y les permitía construir sus propias soluciones.

“que se haya dado la oportunidad, que se pueda hacer por los que de verdad...que eso, no ir a la contra ni comparándolo sino que tenga su propia identidad ya desde el principio, una identidad mucho más real que la de cuatro, no voy a criticar ni hablar de técnicos, sino hablar de quien está ahí, esas propuestas o ideas de los que nos lo curramos en el campo ¿no?” (E7).

Sin embargo, el sistema no fue reconocido a nivel oficial. Los procesos deliberativos son lentos, son viajes que no entienden de periodos electorales o de gobiernos, ni tampoco de pactos políticos y de rupturas. En el caso andaluz, el equipo de gobierno que había impulsado el proceso salió del poder antes de terminar la legislatura, sin dejar resuelta la cuestión del reconocimiento legal. Un equipo de gobierno que sale, y queda sin ninguna capacidad de influencia sobre los nuevos cuadros que tendrán ahora la capacidad de definir qué políticas públicas se van a aplicar al medio rural. Un nuevo



equipo que politiza y personaliza determinados proyectos, aparca el del SPG y establece un borrón y cuenta nueva.

La realidad que quedaba en los territorios, a los que no se dio ninguna explicación de todo lo sucedido ni se planteó en qué iba a quedar toda la energía invertida (más allá de los aprendizajes comentados del proceso) era básicamente de inmadurez en cuanto al desarrollo del modelo. La necesidad de una continuación en los apoyos recibidos, fundamentalmente técnicos, y de incentivos públicos que animaran a ir consolidando el modelo (pequeños pasos que encaminaran a un reconocimiento final) era importante y no quedaba satisfecha de ningún modo desde la administración impulsora.

“nos preocupa un poco cuando realmente salga la coordinadora, si realmente el grupo va a tener la energía, el tiempo y la motivación suficiente y el respaldo, el propio grupo se va a poder respaldar para salir para adelante. Porque ahora mismo tenemos como punto de contacto y de aunar, como la hacedora de encuentro a Rocío”
(E8).

A pesar de un paréntesis muy importante de creatividad desde las políticas públicas regionales, volvimos a unas iniciativas reguladoras clásicas, convencionales y poco deliberativas, de la subvención, la competitividad y la calidad. Desde la administración se dejó el proceso a medias, sin una regulación ni un acompañamiento de los grupos, siendo el estado de cohesión y de madurez de los mismos, como ya hemos comentado, diferente. Y, como punto en común, un modelo de garantía construido colectivamente, que quedaba en agua de borrajas a nivel de reconocimiento oficial.

5. Aprendizajes: cuál puede ser el papel de las políticas públicas para promover sistemas alternativos de tipo agroecológico

La cuestión es complicada. Tratamos de articular procesos sociales vivos y en movimiento con administraciones y políticas públicas generalmente muy pesadas, estáticas e inmovilistas. El juego no es nada sencillo.

Políticas públicas rompedoras o diferentes suelen necesitar de una base social potente que las pida y las exija para poder ser defendidas, dentro de los cuadros



poco originales y deliberativos que componen nuestras administraciones. Las personas, ya sean de perfil técnico o político, que plantean el trabajo público desde otras visiones lo suelen tener muy difícil y el apoyo y la demanda sociales suelen ser fundamentales. En estos casos, cuando los tejidos sociales que construyen alternativas concretas existen y tienen claras sus necesidades con respecto a las políticas públicas, contar con apoyos al interno de las administraciones es fundamental, y el tándem de *demanda a las administraciones – respuesta de apoyo desde las administraciones* es básico.

Ha sido el caso de las experiencias de SPG en Brasil, que han visto su lucha reconocida por un gobierno más creativo que los anteriores que ha sabido mirar a sus territorios y hacerse eco de las construcciones creativas y alternativas que se estaban dando. En el caso francés podría ser parecido, ya que ese gobierno cuenta con una experiencia consolidada, que ha demostrado su valía y su solidez, y sin embargo las respuestas han sido otras.

En el caso andaluz, como en el de otros territorios, la realidad es diferente, pues los problemas están claros, pero las alternativas no lo están tanto. Es decir, se trata de problemáticas sobre las que no existen construcciones de alternativas reales en los territorios afectados. En estos casos, la opción de que las políticas públicas empiecen impulsando la construcción de las mismas resulta en cierta forma complicado, tras nuestra experiencia en Andalucía.

Es cierto que, en la mayoría de los casos, las políticas en el medio rural llevadas a cabo han sido tan asistencialistas, que han dormido la capacidad creativa e innovadora en los territorios. En estos casos ciertos revulsivos pueden ser interesantes. Pero volvemos a un aspecto fundamental: los plazos de las administraciones públicas no tienen nada que ver con los plazos de los procesos sociales deliberativos. Iniciar procesos de esta índole sin compromisos claros y evaluaciones periódicas de los mismos puede generar resultados



insatisfactorios, con las componentes de frustración y desconfianza que esto puede provocar.

De esta forma, tiene limitaciones el que desde una política pública se pretenda dar poder para construir respuestas a problemáticas sentidas, a los colectivos y grupos afectados. Los equipos políticos creativos se insertan en cuadros institucionales inmovilistas y pesados, por lo que su capacidad real de incidencia suele ser limitada. En este sentido, es importante la implicación profunda de los equipos políticos que impulsan este tipo de políticas públicas. Su responsabilidad no se puede limitar a facilitar estos procesos a través de financiación pública. Su mayor responsabilidad en nuestros contextos es conseguir resultados concretos en cuanto a conquista de espacios públicos, tanto legislativos como ejecutivos, de las alternativas que se construyan desde los grupos y territorios implicados.



IDEAS CLAVE

1.- El reconocimiento legal de muchas propuestas alternativas al sistema agroalimentario globalizado o a la agricultura industrial puede resultar interesante para contar con un reconocimiento público, y por lo tanto con derechos y ventajas asociados al apoyo de las administraciones públicas.

2.- Sin embargo, identificamos que en la mayoría de los casos las políticas públicas, al entrar a regular determinadas propuestas, lo que hacen es simplificarlas y generar un proceso de convencionalización de las mismas que hace que pierdan su interés como alternativas o como agentes de cambio del sistema. Esto resulta especialmente llamativo en el ámbito de la producción ecológica y los sistemas agroalimentarios alternativos

3.- Este poco apoyo por parte de las políticas públicas o su incapacidad para regular alternativas de una manera respetuosa con la visión política que subyace detrás de ellas hace que muchas alternativas que se vienen construyendo en el ámbito de la Soberanía Alimentaria y los sistemas agroalimentarios alternativos queden en la ilegalidad o, en el mejor de los casos, en la alegalidad

4.- Se plantean ciertos aprendizajes en base a un estudio de caso en Andalucía sobre cómo se podrían diseñar políticas públicas que apoyaran y dieran cabida a las alternativas que desde el paradigma de la Soberanía Alimentaria se están inventando, sin desvirtuarlas o vaciarlas de su contenido transformador.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

André de la Porte, C.; Martínez, LM.; Gerritsen, PRW. (2009): *Decentralisation and the search for sustainable water management in the municipality of El Grullo, Western Mexico*. En Geiser, U.; Rist, S. (eds): **Decentralisation Meets Local Complexity: Local Struggles, State Decentralisation and Access to Natural Resources in South Asia and Latin America**. Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, Universidad de Berna, Vol. 4. Berna: pp 57–92.

Bermejo Asensio, L.A., Lobillo Eguívar, J. y Molina Afonso, C. (2003): *Aportes del D.R.P. (Diagnóstico Rural Participativo) a las metodologías participativas y aplicación a la gestión de los recursos naturales en la Gomera*. En Encina, J., Ávila, M.A., Fernández, M. y Rosa, M. (coords.) (2003): **Praxis participativas desde el medio rural**. Colección Construyendo ciudadanía/6. IEPALA Editorial, CIMAS. Madrid, 2003: pp. 71 – 88.

Caporal, F. (1998): **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. Tesis de Doctorado del Programa de Agroecología, Campesinado e Historia, del Instituto de Sociología y estudios Campesinos de la Universidad de Córdoba. Estado español.

COAG, Greenpeace y Amigos de la Tierra (2005): **Propuesta de Bases para Producción y Alimentación Ecológicas en España**. Documento inédito.

Cuéllar, M. y Reintjes, C. (2009): **Los sellos y sistemas de garantía para el Comercio Justo**. Ed. Icaria. Barcelona.



Garrido Peña, F. (1996): **La Ecología Política como política del tiempo**. Comares, Granada. 1996.

González de Molina, M. (ed.) (2009): **El desarrollo de la agricultura ecológica en Andalucía (2004-2007). Crónica de una experiencia agroecológica**. Ed. Icaria. Barcelona.

IFOAM (2003): **IFOAM's position on small holder group certification for organic production and processing**.
www.ifoam.org/press/positions/pdfs/Small_holder_group_certification.pdf (fecha de consulta: 1 diciembre 2009).

IFOAM (2007): **Sistemas de Garantía Participativos. Visión compartida, ideales compartidos**.
http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/pgs/pdfs/IFOAM_PGS_Spanish_web.pdf (fecha de consulta: 15 de enero de 2008)

Meirelles, L. (2004): *La Certificación de Productos Orgánicos, caminos y descaminos*. En **Semillas en la Economía Campesina**, no 21, Abril.
<http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=e-b-30353-30353&x=20154625> (fecha de consulta: 15 de noviembre de 2008).

MAPyA (1992): **El futuro del mundo rural**. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. Documento 7957/88. IRYDA. Madrid.

MAPyA (2005): **Jornadas de Reflexión y Debate sobre la Agricultura Ecológica en España. Conclusiones finales**. Madrid, 2005.
http://www.mapya.es/alimentacion/pags/encuesta/jornadas_2005.pdf (fecha de consulta: 1 diciembre 2009).



Molina Casino, M.A. y Pérez Sarmentero, J. (2004): *La agricultura ecológica en España*. En Briz, J. (coord.) (2004): **Agricultura ecológica y alimentación. Análisis y funcionamiento de la cadena comercial de productos ecológicos**. Fundación Alfonso Martín Escudero. Ed. Mundi Prensa, Madrid.: pp- 7 – 71.

Quintana, J.; Cazorla, A. y Merino, J. (1999): **Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social**. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

Rede Ecovida de Agroecologia (2004): **Caderno de Formação: certificação participativa de produtos ecológicos**. Florianópolis.

Santos, L.C.R. y Oliveira, D. (coords) (2004): **Caderno de Normas para Certificação Participativa de Produtos Ecológicos**. Rede Ecovida de Agroecologia y Certificación Participativa. Florianópolis.

Sylvander, B. (1997): *Le rôle de la certification dans les changements de régimes de coordination : l'Agriculture Biologique, du réseau à l'industrie*. En **Revue d'Économie Industrielle**, no 80 ; pp 47 – 66.

Pérez, S. (2008): *Pétits précis d'Agroecology*. Ed. La Ligne d'Horizon. Uzès. Francia.

Pérez, M. y Giménez, M. (1994): *Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa Leader*. En **Papeles de Economía Española**, nº 60 – 61. Madrid.

Ribot, J.C.; Larson, A.M. (eds): *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experiences from Africa, Asia and Latin America. Special issue*. En **European Journal of Development Research** 16(1): pp. 1–25.



Sevilla, E. (2006): **De la Sociología Rural a la Agroecología**. Colección Perspectivas Agroecológicas, 1. Ed. Icaria. Barcelona.

Sevilla Guzmán, E. y Ottmann, G. (1999/2000): *Los procesos de modernización y científicación como forma de agresión a la biodiversidad sociocultural*. En **CUHSO. Cultura, Hombre y sociedad**. Revista del Centro de Estudios Socioculturales de la Universidad Católica de Temuco, Chile. Vol. 5; Nº 1: pp.57-68.

Subirats, J. Y Brugué, Q. (2007): *Estado/Instituciones públicas. Elementos de crisis y transformación institucional*. En Colectivo Política en Red (2007): **Repensar la política en la era de los movimientos y las redes**. Ed. Icaria. Barcelona.

Varios (2005): **Borrador: Documento de conclusiones de la Jornada de Reflexión sobre la Modificación del Reglamento Europeo de la Agricultura Ecológica**. Celebrada en Sevilla, el 27 de octubre de 2005). Documento inédito.

Recursos electrónicos:

http://www.consumersinternational.org/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=96545

(fecha de consulta: 5 de enero 2008)

Entrevistas:

E1: Vicepresidente de N&P en 2007 y apicultor ecológico miembro de la asociación departamental de la Lozère (fecha: 09/03/2007).

E2: Técnico a nivel Federal de N&P en 2007 (fecha: 11/03/2007).

E3: productor ecológico del grupo de Castril – Castilléjar (Granada), implicado en el proceso de construcción de un SPG para Andalucía (fecha: 7/11/2007).

E4: productor ecológico del grupo de Sierra de Segura (Jaén), implicado en el proceso de construcción de un SPG para Andalucía (fecha: 16/10/2007).

E5: productora ecológica del grupo de la Sierra de Segura (Jaén), implicada en el proceso de construcción de un SPG para Andalucía (fecha: 16/10/2007).



E6: productor ecológico del grupo de Castril – Castilléjar (Granada), implicado en el proceso de construcción de un SPG para Andalucía (fecha: 6/11/2007).

E7: productor ecológico del grupo de la Serranía de Ronda (Málaga), implicado en el proceso de construcción de un SPG para Andalucía (fecha: 12/11/2007).

E8: Grupo de consumidoras ecológicas del grupo de la Serranía de Ronda (Málaga), implicadas en el proceso de construcción de un SPG para Andalucía (fecha: 10/11/2007).