

# ¿Qué políticas públicas para el desarrollo de la agriculturas familiares del Sur?

Nota de posición extraída del informe elaborado por la Comisión Agricultura y Alimentación de Coordination SUD en 2009

# Respaldar las agriculturas familiares en el marco de la recuperación de las ayudas al desarrollo agrícola

## Las ventajas de las agriculturas familiares para responder a los retos de la seguridad alimentaria y del desarrollo de los países del Sur

Los trabajos anteriores<sup>1</sup> de la Comisión agricultura y alimentación de Coördination SUD han permitido destacar las ventajas de las que disponen las agriculturas familiares para responder a los desafíos de los países en desarrollo, que son:

- responder a situaciones alimentarias difíciles y a un crecimiento demográfico sostenido;
- luchar contra la pobreza y las desigualdades;
- ocupar una mano de obra numerosa, en especial en el ámbito rural;
- conservar los recursos naturales.

El vínculo estructural que existe entre las actividades económicas y la estructura familiar explica la capacidad de las agriculturas familiares para emplear una mano de obra numerosa para resaltar de forma óptima los demás factores de producción disponibles (tierra y capital). El anclaje de las agriculturas familiares en sus territorios resulta crucial para el fomento económico de las zonas rurales y se traduce en una fuerte preocupación alrededor de la conservación de la fertilidad y de los recursos naturales, y en una mejor gestión de la agrobiodiversidad.

Estos diferentes aspectos demuestran que, en el marco del apoyo al desarrollo agrícola, el respaldo a las agriculturas familiares resulta imprescindible. Además, la capacidad de resiliencia de las agriculturas familiares constituye una ventaja importante en relación con la agricultura capitalista (o agrobusiness). El agrobusiness es muy sensible a las variaciones de precios y puede abandonar la producción alimentaria, incluso la actividad agrícola, si la rentabilidad ya no es suficiente. Por el contrario, las agriculturas familiares diversifican sus producciones para reducir su exposición a los riesgos generados por los precios. Sin embargo, la capacidad de las agriculturas familiares para responder a los desafíos de los países del Sur sólo puede expresarse si se elaboran políticas agrícolas e implementaciones que tengan en cuenta los intereses de los agricultores y de los entornos locales.

## El regreso de la cuestión agrícola y del interés dedicado a las políticas agrícolas

Durante la reunión del G8 agrícola en abril de 2009, se recordó el lugar central que debe ocupar la agricultura en la agenda internacional. Los ministros de agricultura insistieron en

---

<sup>1</sup> Coördination SUD, "Defender las agriculturas familiares: ¿cuáles, por qué?", 2008.

“la importancia de políticas agrícolas sólidas” en los países en desarrollo para responder a los desafíos de la seguridad alimentaria y de la lucha contra la pobreza. Este posicionamiento atestigua el regreso de la cuestión agrícola al centro de las problemáticas de desarrollo desde 2007 y la publicación del informe del Banco Mundial sobre el desarrollo. La crisis alimentaria en 2008 acentuó esta sensibilización.

En este marco, hacemos un llamamiento a los gobiernos del G8 para que fomenten políticas públicas adaptadas a las situaciones particulares de las agriculturas familiares de los países en desarrollo. Desde nuestro punto de vista, estas políticas deben perseguir tres objetivos indispensables para el desarrollo de las agriculturas familiares:

- mejorar los ingresos;
- garantizar un acceso equitativo a los recursos naturales;
- invertir masivamente para acompañar las dinámicas de las agriculturas familiares.

Perseguir estos objetivos requiere, por un lado, implicar de forma sistemática a los representantes de las agriculturas familiares en el proceso de elaboración de las políticas agrícolas y, por otro, permitir a los Estados disponer de márgenes de maniobra suficientes para aplicarlas.

## Mejorar los ingresos de las agriculturas familiares mediante precios lucrativos y estables

### **Los agricultores son los primeros afectados por la pobreza, hay que actuar sobre sus ingresos**

Varios retos justifican una ayuda a los ingresos de los agricultores: seguridad alimentaria, empleo en el medio rural, lucha contra la pobreza, gestión sostenible de los territorios. Con el objetivo de responder a estas preocupaciones, en numerosos países los poderes públicos han implementado sistemas variados de ayuda a los ingresos en función de sus capacidades presupuestarias y administrativas, así como de las características de sus agriculturas. Se trata, por ejemplo, de proteger los mercados interiores frente a las importaciones a bajo precio o de subvencionar directamente a los productores para garantizarles un determinado nivel de ingresos.

No obstante, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, los países del Sur no cuentan con las capacidades presupuestarias para implementar sistemas de subvenciones directas de los agricultores, por lo que deben implementar políticas de precios lucrativos basadas en una protección en las fronteras. Ahora bien, desde hace 20 años, los países del Sur han abandonado progresivamente sus herramientas de regulación de los mercados agrícolas, colocando de este modo a sus agricultores en competencia directa con productos importados más baratos, puesto que a menudo gozaban de ayudas a la producción y a la exportación. Por tanto, resulta urgente en la actualidad diseñar, en el marco de las negociaciones comerciales internacionales, en especial en la OMC y en el marco de los Acuerdos de colaboración económica, mecanismos de mercado y de gestión de las cadenas adaptados a los entornos locales de los países del Sur y que beneficien a las agriculturas familiares.

## **Desarrollar mercados nacionales y regionales para garantizar precios lucrativos**

Una mejor regulación de los mercados agrícolas a nivel nacional o regional resulta indispensable para, al mismo tiempo, luchar contra la volatilidad de las cotizaciones (que limita las inversiones de los explotadores) y garantizar precios lucrativos para los agricultores locales. No obstante, una regulación de este tipo mediante una protección razonada, debe tener también en cuenta las expectativas de las poblaciones urbanas en materia de suministro de productos alimentarios a precios asequibles.

El auge de la cadena de las patatas en Guinea ilustra perfectamente la capacidad de los agricultores familiares para responder a las señales del mercado cuando éste garantiza un precio lucrativo mediante una prohibición provisional de las importaciones. Esta protección ha permitido las inversiones necesarias con el objetivo de competir con las importaciones de Europa. Por otro lado, la integración regional ha favorecido el acceso a un mercado regional más grande y ha permitido de este modo, mediante economías de escala, ofrecer patatas locales a un precio asequible para los consumidores del oeste de África.

## **Mejorar el aprovisionamiento de los mercados mediante el refuerzo de las cadenas**

En paralelo a la apertura de sus mercados interiores, los Estados en desarrollo se han desentendido a menudo, del apoyo a las cadenas agroalimentarias. Actualmente, nos parece indispensable que las políticas agrícolas reinviertan la regulación de los mercados a través de un apoyo más decidido a las cadenas.

Esto pasa en especial por la implementación, para las cadenas consideradas como prioritarias, de marcos de concertación abiertos a las organizaciones campesinas (OC) y ampliados a los demás participantes implicados (transformadores, transportistas, comerciantes, etc.). Estos marcos de concertación permiten una mayor coherencia de las acciones a favor de cada cadena y favorecen un funcionamiento óptimo de las mismas, garantizando un mejor aprovisionamiento de los mercados en cantidad, calidad y precio. Considerando el lugar central de las OC en el sector agrícola, el éxito de la estructuración de las cadenas supone un apoyo mayor a la profesionalización del mundo agrícola.

# **Garantizar un acceso equitativo y una gestión sostenible de los recursos naturales**

## **Desigualdades en el acceso a los recursos naturales y gestión no sostenible: desventajas para el desarrollo de los países del Sur**

Las desigualdades de acceso a los recursos naturales (tierra, agua, bosques, etc.) en detrimento de las agriculturas familiares son frecuentes. Otras formas de agricultura u otros usuarios disponen a menudo de ventajas financieras o de medios de presión importantes para aprovechar mejores suelos, monopolizar los recursos de agua o acaparar las tierras forestales. Además, las prácticas de gestión de estos recursos, sea a consecuencia de las agriculturas

familiares o de otros involucrados, son en ocasiones incompatibles con su renovación. Por consiguiente, es responsabilidad de los poderes públicos favorecer la sostenibilidad de las prácticas en el marco de una gestión concertada de los recursos naturales.

## **Las tierras y el agua: garantizar un acceso equitativo de las agriculturas familiares a los recursos naturales**

Como factores de producción, las tierras y el agua deben repartirse de forma equitativa para garantizar la eficacia máxima en su uso. Las importantes desigualdades encontradas en relación con el acceso al agua y a las tierras en los países en desarrollo suponen un freno al desarrollo de las agriculturas familiares. En las situaciones más desiguales, políticas de redistribución resultan a menudo necesarias. En otros contextos, regulaciones territoriales más favorables para los pequeños productores y para los campesinos sin tierra pueden tender progresivamente a una distribución equitativa. Durante la elaboración de estas políticas de redistribución o de regulación territorial, la consideración de los intereses y de las capacidades de las agriculturas familiares supone un requisito previo indispensable. Con demasiada frecuencia las políticas de redistribución, mediante la fuerza o mediante el mercado, se han conducido sobre la base de consideraciones ideológicas y han fracasado, puesto que estaban alejadas de las expectativas de los agricultores que se supone debían beneficiarse (América central, América del Sur).

Las normas de acceso a los recursos naturales también deben tomar en cuenta el conjunto de los modos de producción y de regulación locales. De esta forma, el papel económico y medioambiental de la ganadería trashumante en el África subsahariana ha quedado demostrado. Ahora bien, esta actividad se encuentra amenazada a causa de reglas de gestión de los recursos naturales elaboradas para o por los grupos sedentarios. Las regulaciones "consuetudinarias" del acceso a las tierras y a los recursos naturales son a menudo las únicas legítimas para las poblaciones locales y, por tanto, deben tomarse en cuenta en las políticas nacionales.

## **El papel principal de los Estados para una gestión concertada y sostenible de los recursos naturales**

La gestión concertada de los recursos naturales entre los diferentes usuarios y los poderes públicos ofrece numerosas ventajas como han demostrado diversas experiencias de asociaciones usuarias del agua o los proyectos de gestión descentralizada de las tierras. Estas experiencias de gestión concertada nos muestran también la necesidad de un acompañamiento consecuente de los poderes públicos, tanto en el marco del proceso de concertación o de la gestión descentralizada como en el refuerzo de las capacidades de los involucrados. Además, los Estados están obligados a intervenir en caso de gestión no sostenible de los recursos naturales, como es el caso, en concreto, de determinados recursos de pesca sobreexplotados.

Las adquisiciones o alquileres masivos de tierras en los países del Sur en detrimento de los agricultores familiares, deben regularse y controlarse detalladamente por parte de los poderes públicos. Estas adquisiciones no persiguen, en general, un objetivo de seguridad alimentaria (predilección por los cultivos no alimentarios) o de reducción de la pobreza de las poblaciones rurales, objetivos a los que las agriculturas familiares responden en su mayoría.

# Inversiones públicas indispensables para el desarrollo de las agriculturas familiares

## Las agriculturas familiares, el pariente pobre de las inversiones públicas

El informe de 2008 del Banco Mundial sobre el desarrollo en el mundo muestra que invertir en la agricultura en los países en desarrollo es especialmente eficaz para reducir la pobreza y favorecer un crecimiento equitativo. A pesar de esta constatación, los gastos de los gobiernos del Sur, en especial los africanos, en el sector agrícola, se encuentran muy a menudo por debajo de los niveles necesarios para mantener el desarrollo de las agriculturas familiares. Durante la Conferencia de Maputo de 2003, conscientes de esta debilidad, los países de la Unión Africana se comprometieron a dedicar el 10% de sus recursos presupuestarios a la agricultura. Seis años después, este porcentaje sigue siendo muy reducido en la mayoría de los países.

La ayuda pública al desarrollo (APD) también ha abandonado el sector agrícola; la parte de la APD dedicada a la agricultura ha pasado de 16% en 1980 a menos del 3% en 2006. Los discursos recientes sobre la necesidad de apoyar la agricultura de los países en desarrollo por parte de los socios capitalistas tardan en traducirse en la práctica y tienden a menudo a respaldar los proyectos de agrobusiness. En efecto, tanto en el caso de las inversiones públicas de los gobiernos como en el de la ayuda al desarrollo, los escasos fondos destinados al sector agrícola benefician muy poco a las agriculturas familiares.

## Bienes públicos competencia de los Estados o estructuras de integración regional

Los servicios de asesoría agrícola y de formación de los campesinos, así como los mecanismos de financiación accesibles para todos son similares a los bienes públicos. Al igual que las pistas rurales o las infraestructuras hidroagrícolas, su financiación es competencia del Estado, a pesar de que su gestión pueda delegarse en los usuarios o en las administraciones locales. Así pues, las inversiones públicas no deben contentarse con financiar infraestructuras, sino que también deben cubrir los servicios que el mercado no puede suministrar.

## Priorizar las inversiones que acompañan las dinámicas campesinas

Acompañar las dinámicas campesinas significa permitir a las agriculturas familiares construir su propio modo de desarrollo utilizando sus propios factores de producción de forma óptima, reduciendo al mismo tiempo su exposición al riesgo. Esta asistencia debe realizarse en especial mediante un acceso más sencillo al crédito y al ahorro, permitiendo invertir en la explotación. Los servicios de asesoría a las explotaciones familiares (CEF, en sus siglas en francés) que responden a las necesidades expresadas por las organizaciones campesinas y la formación de los jóvenes campesinos para favorecer la difusión de las innovaciones campesinas, deben también ser el fundamento de una política agrícola. Estos desafíos bien identificados deben invertirse con fuerza por los poderes públicos y mediante la ayuda al desarrollo, aunque no presenten siempre una rentabilidad inmediata, puesto que se trata principalmente de inversiones en el capital social de estos países.

# El papel de las organizaciones campesinas y la necesidad de márgenes de maniobra para políticas públicas eficaces y coherentes

## Reforzar las organizaciones campesinas mediante políticas agrícolas ambiciosas y coherentes

Todas las orientaciones presentadas anteriormente suponen una participación real de los representantes de las agriculturas familiares en la elaboración de las políticas públicas, en especial agrícolas. En efecto, una elaboración concertada mejora la pertinencia de estas políticas y la eficacia de su implementación, puesto que las OC son las mejor situadas para conocer las expectativas y las capacidades de los agricultores. En el África subsahariana, los procesos recientes de consulta de las OC a escala nacional (Mali, Senegal, etc.) o regional (UEMOA, CEDEAO, etc.) han alcanzado de esta forma textos pertinentes, especialmente adaptados a la situación de las agriculturas familiares.

La coherencia de las políticas públicas implica la definición de objetivos generales comunes y la fijación de prioridades entre los objetivos específicos relacionados. A falta de una clarificación de las prioridades, cada ministerio implementa políticas y acciones en ocasiones divergentes que pueden interferir sobre la eficacia de la política general del Estado. Una mayor implicación de la sociedad civil en general, y de las OC en particular, permite clarificar los objetivos de la política agrícola y facilita la coherencia de las políticas públicas. Unas OC estructuradas y sólidas deben tener la capacidad para cuestionar las intervenciones públicas y privadas en el ámbito rural.

## Márgenes de maniobra necesarios para políticas agrícolas ambiciosas

Restricciones al mismo tiempo políticas (acuerdos comerciales, regionales, negociaciones internacionales) y económicas (importancia del comercio en algunas economías, presupuestos del Estado, monopolios, etc.) limitan la capacidad de los Estados del Sur para elaborar políticas que reflejen los intereses de sus poblaciones.

En 2004, la CNUCED apeló de esta forma a los Estados a “evaluar las ventajas y las restricciones que se derivan de esta pérdida de autonomía” y recordó “la necesidad de un margen de acción nacional”. En este sentido, los países del Norte, gracias a su dominio sobre las negociaciones internacionales y bilaterales, tienen un papel importante que jugar respecto a la evaluación de los impactos de sus acuerdos comerciales sobre la capacidad de los Estados del Sur para ayudar a sus agriculturas familiares, ayuda que constituye el núcleo de las políticas agrícolas de la UE y de los Estados Unidos desde hace décadas. Finalmente, resulta necesario que los países desarrollados mejoren la coherencia de sus políticas de desarrollo y de sus políticas agrícolas y comerciales. Se trata de un punto crucial para favorecer la elaboración y la implementación de políticas agrícolas ambiciosas al servicio de las agriculturas familiares en los países del Sur. ●

## Coordination SUD

(Solidaridad Urgencia Desarrollo)

Creada en 1994, Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement), la coordinación nacional de las organizaciones no gubernamentales (ONG) francesas de solidaridad internacional, agrupa a más de 130 ONG que llevan a cabo acciones humanitarias de urgencia y de ayuda al desarrollo. En el marco de su misión de apoyo a la movilización en su defensa y de relaciones internacionales, Coordination SUD ha establecido comisiones de trabajo a fin de permitir a las ONG poner en sintonía sus posiciones y mediante esta sinergia efectuar una labor conjunta de alegato y cabildeo.

Así, la Comisión Agricultura y Alimentación de Coordination SUD, pilotada por el GRET (Professionnels du développement solidaire) y por el CFSI (Comité français pour la solidarité internationale), agrupa a las ONG de solidaridad internacional que actúan en favor de una toma en consideración de la suerte de los campesinos del Sur en las negociaciones comerciales internacionales.

El objetivo del grupo consiste en coordinar los trabajos realizados por sus participantes, asegurar una concertación entre las ONG miembros y presentarlos ante los actores sociales y los decisores políticos internacionales. El grupo se pone de acuerdo sobre las representaciones efectuadas en nombre de Coordination SUD en diferentes ámbitos (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED) e intercambia informaciones sobre los asuntos internacionales en juego. El mismo tiene mandato de Coordination SUD para asumir posiciones en nombre de la organización colectiva en ocasión de los principales eventos institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

La comisión se compone de:

- AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs)
- AVSF (Agronomes et vétérinaires sans frontières)
- CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement)
- CFSI (Comité français pour la solidarité internationale)
- CIDR (Centre international de développement et de recherche)
- CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement)
- Fédération Artisans du Monde
- GRET (Professionnels du développement solidaire)
- IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement)
- Peuples Solidaires
- Oxfam France – Agir Ici
- Secours Catholique – Caritas France
- Secours Islamique France
- Union nationale des Maisons familiales rurales
- 4D (Dossiers et débats pour le développement durable)

### > Contactos Comisión Agricultura y Alimentación:

Léa Das Neves Bicho, Coordination SUD,  
Tel. +33 (0)1 44 72 80 12,  
dasnevesbicho@coordinationsud.org

Arlène Alpha, responsable del polo Políticas públicas  
y Regulaciones internacionales, GRET,  
Tel. +33 (0)1 70 91 92 09, alpha@gret.org

Pascal Erard, responsable alegato, CFSI,  
Tel. +33 (0)1 44 83 63 41, erard@cfsi.asso.fr

### Contactos

[GRET](#)

> Louis Pautrizel: [pautrizel@gret.org](mailto:pautrizel@gret.org)

> Jean-Pierre Rolland: [rolland@gret.org](mailto:rolland@gret.org)

Para más informaciones: [www.ong-ngo.org/Quelles-politiques-publiques-pour](http://www.ong-ngo.org/Quelles-politiques-publiques-pour)

Este informe ha  
sido redactado por:



Con la participación de:



iram



Este informe ha sido realizado  
con el apoyo financiero de la Agencia  
Francesa de Desarrollo (Agence Française  
de Développement - AFD).



Los puntos de vista expuestos en este documento reflejan la opinión de Coordination SUD y, por lo tanto, en ningún caso representan el punto de vista oficial de la Agencia Francesa de Desarrollo (Agence Française de Développement - AFD).