

3. Liderar con el ejemplo

Cómo las ciudades lograron conectar los productores y productoras rurales a los mercados urbanos de alimentos en Colombia



Gracias a la incidencia política ante el gobierno local, ahora más de 2.000 pequeños productores y productoras pueden vender sus productos directamente en Bogotá, con mejores precios tanto para ellos como para los consumidores urbanos. ©Jesus Abab Colorado

Tras décadas de conflicto y violencia, millones de pequeños productores y productoras agrícolas en Colombia permanecen excluidos económicamente y atrapados en la pobreza. Muchos habitantes de las ciudades y encargados de la elaboración de políticas desconocen sus problemas o no les interesan. Pero una iniciativa en la capital, Bogotá, ha fortalecido los vínculos entre las comunidades rural y urbana, demostrando que los pequeños productores y productoras pueden convertirse en actores políticos y económicos, y que una economía de pequeños productores no sólo es viable, sino que puede constituir una parte importante de la solución ante la inseguridad alimentaria urbana. Para lograrlo, los pequeños productores y productoras, las ONG y las autoridades municipales han trabajado juntos para construir una exitosa estrategia de incidencia política, basada en un modelo de trabajo práctico de acceso a los mercados.

Introducción

Durante los últimos 40 años, Colombia padece un conflicto violento en los que están involucrados grupos armados ilegales que, desde la década de 1980 en adelante, han actuado de forma ilícita junto a los carteles nacionales de la droga. Esto ha conducido a graves violaciones de los derechos humanos, alimentadas en gran medida por la desigualdad social, la pobreza y la ausencia de oportunidades económicas en las áreas rurales. Las conversaciones de paz entre el Gobierno y las FARC, el principal grupo rebelde de izquierdas, se estancaron en 2002. El reciente proceso diseñado para desmovilizar a los grupos paramilitares ha desembocado en una cultura de impunidad, en la concentración de la propiedad de la tierra¹ y en un creciente control de los partidos políticos e instituciones por parte de miembros de estos grupos.² La apropiación de la tierra y de los recursos naturales constituye una de las principales causas del conflicto en Colombia. Es necesario distribuir al menos siete millones de hectáreas de tierra para que los hogares rurales puedan generar suficientes ingresos con los que cubrir sus necesidades básicas (CEPAL).³

Junto con la violencia política, los crímenes relacionados con el tráfico de drogas han hecho de Colombia uno de los países más violentos del mundo (BBC).⁴ El conflicto armado ha desplazado a más de tres millones de personas (Acción Social)⁵ y ha causado miles de muertos. A lo largo del país, y particularmente en las áreas rurales, el cumplimiento de la ley es débil, la corrupción es generalizada y las violaciones de los derechos humanos se perpetran sin freno alguno.

A pesar de los años de violencia, Colombia ha mantenido un crecimiento económico a largo plazo y actualmente es una de las mayores economías de Latinoamérica. Mientras tanto, sin embargo, la desigualdad ha aumentado y hoy en día es el tercer país más desigual de América Latina y el noveno del mundo (Conpes Social)⁶. Las zonas rurales, sobre todo, se han quedado muy rezagadas. Se calcula que un 39,8% de la población urbana de Colombia vive en la pobreza, mientras que las personas en situación de pobreza en las zonas rurales representan el 65,2% de la población total (DANE/DNP)⁷. Las mujeres rurales se hallan en especial desventaja (MERDP),⁸ así como las comunidades indígenas.

Para incrementar sus alternativas económicas y dinamizar sus ingresos, algunos campesinos han recurrido al cultivo de la coca. En 2007, el número de hogares involucrados en este cultivo aumentó en un 19% hasta alcanzar los 90.000 (UNODC).⁹ En sus intentos por controlar el narcotráfico, el gobierno centró sus esfuerzos en perseguir a la parte más débil de la cadena de suministro - los productores de coca- sin realizar suficientes esfuerzos por detener a los jefes de los carteles de la droga. Está fumigando los cultivos ilegales, pero esto ha resultado costoso e ineficaz, y ha dañado los cultivos legales y los medios de vida de cientos de familias inocentes (Ibíd.).¹⁰

“A causa de las fumigaciones hemos perdido nuestras cosechas, especialmente los plátanos, que eran nuestra principal fuente de alimentación, y los cultivos que solemos vender -papayas, sandías y melones- con los que conseguíamos ingresos. Ahora, tres de mis siete hijos se han ido a las montañas, a las plantaciones de coca”, contaba una pequeña productora de afrodescendiente, que por motivos de seguridad personal solicitó permanecer en el anonimato.

Recuadro 1. La tentación del mercado de la coca

“Lo que sucedió con el maíz aquí fue que empezó a llegar maíz importado a precios muy bajos y nosotros, los campesinos, no podíamos bajar tanto nuestros precios, y esto hizo que muchos productores comenzaran a cultivar coca”, explica un campesino de Cauca que, por razones de seguridad, desea preservar su anonimato.

“Como no teníamos tierra, mis hijos tuvieron que trabajar en las granjas vecinas, donde ganaban alrededor de 7 dólares al día. Si trabajan cosechando coca pueden ganar 15 dólares al día. Pero tengo miedo: si comienzan a trabajar la coca, pueden unirse a las guerrillas. Estoy participando en este programa porque intento conseguir una vida mejor para mis hijos”.

Además de carecer de inversión pública,¹¹ la población rural no ha dispuesto de mecanismos para hacer oír su voz. Aunque existen algunos movimientos indígenas sólidos, hay pocas organizaciones de la sociedad civil (OSC) o mecanismos eficaces capaces de exigir responsabilidades al Estado. Además, en la década de los 90 la economía colombiana se abrió a la competencia extranjera sin tomar las medidas apropiadas para proteger a los campesinos, y hoy una enorme cantidad de personas en las zonas rurales tienen dificultades para llegar a fin de mes con los ingresos que perciben.

En alguna medida, existe la sensación de que Colombia es un país con dos realidades paralelas: en las áreas más prósperas de las ciudades es posible vivir sin verse afectado en absoluto por el brutal conflicto; mientras que en las zonas rurales, millones de personas se enfrentan a diario a la violencia, a la extrema pobreza y a la existencia de un sentimiento generalizado de exclusión y ausencia de poder real como ciudadanos.

Propiciar el cambio

Los pequeños productores y productoras agrícolas suministran el 35% de los alimentos que se consumen en Colombia (Forero),¹² y la proporción aumenta hasta un 67% en la capital, Bogotá (Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá).¹³ Sin embargo, el importante papel que los campesinos desempeñan en la economía no se refleja en sus ingresos: millones de personas que dependen de la agricultura a pequeña escala viven en la pobreza y más de cinco millones padecen malnutrición, en uno de los países con mayor biodiversidad y más fértiles del mundo (FAO).¹⁴

Esto sucede en parte por la falta de poder de los campesinos y campesinas en la cadena de comercialización. Entre los factores limitantes figuran el variable y limitado acceso a la tierra y a los mercados, el limitado acceso a la información, débiles mecanismos para el control de calidad, y la falta de experiencia y de poder de negociación en las transacciones comerciales. Gran parte de la producción vendida en los mercados urbanos es manejada por intermediarios comerciales que compran a los productores individuales a bajos precios y obtienen beneficios, sin aportar ningún valor añadido a los productos.

En 2005 Oxfam GB emprendió un programa orientado a ayudar a superar las barreras que impiden a los pequeños productores y productoras agrícolas obtener una retribución justa por sus productos en los mercados, y orientado a crear relaciones comerciales más justas entre las poblaciones de escasos recursos

de los entornos rural y urbano. El socio estratégico de este programa ha sido el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), que trabaja para la protección de los derechos de las comunidades y organizaciones campesinas.¹⁵ El otro socio clave ha sido el Comité de Interlocución Campesino y Comunal (CICC), un comité que ha contribuido a coordinar y dirigir el proyecto.¹⁶ La idea era apoyar a los pequeños productores rurales, sobre todo a las mujeres, fortaleciendo su papel en la cadena de suministro de alimentos desde las áreas rurales a las urbanas. Al mismo tiempo, la intervención pondría a disposición de las familias de bajos ingresos en las áreas urbanas alimentos de calidad a precios asequibles, una situación en la que ambos saldrían ganando.

Oxfam y sus socios querían recopilar ejemplos prácticos que pudieran convencer al gobierno de que la economía campesina podría convertirse en un motor del desarrollo, proporcionando una vía hacia el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Así, demostrando que merece la pena invertir en los pequeños productores y productoras, confiaban también en ganar legitimidad para ejercer presión en el Congreso de los Estados Unidos acerca del potencial impacto negativo del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, que se estaba negociando en ese momento. La organización social y la incidencia para influir en la política pública eran elementos claves del programa. El proceso comenzó en el año 2003: Oxfam apoyó a la organización ILSA en el Congreso Nacional Agrario, que reunió a más de 5.000 líderes de todo el país y condujo al diseño del Mandato Agrario, la primera agenda para el sector rural consensuada por todos.

Recuadro 2. Iniciar el diálogo y ganar confianza

Desde el comienzo del proyecto, Oxfam e ILSA llevaron a cabo una investigación para obtener datos precisos acerca del potencial de la economía campesina (ILSA).¹⁷ Consultaron con académicos, con líderes políticos que habían trabajado con movimientos campesinos, con expertos en mujeres rurales y su papel en el movimiento social, con ONG relacionadas con la agroecología y con productores agrícolas, tanto mujeres como hombres, con los cuales Oxfam ya venía trabajando con anterioridad. Además de consultar con potenciales aliados, los socios del programa querían escuchar las opiniones de aquéllos que no compartían necesariamente sus puntos de vista, por ejemplo, funcionarios del gobierno que pensaban que la economía campesina no era ya viable y que tenía que haberse “enviado al desguace”.

Consultar a los oponentes resultó muy útil, tanto para recopilar información como para medir los niveles de prejuicio y desconfianza acerca de los productores campesinos que imperaban en las instituciones públicas y entre los funcionarios. Éstos expresaban repetidamente opiniones tales como que “los campesinos son vagos, apoyan a los grupos armados, se aprovechan de las mafias de la droga y sacan su tajada cultivando coca.”

Todo ello dejó suficientemente claro que el problema no era simplemente de información, sino de confianza y voluntad política. Oxfam e ILSA se dieron cuenta de que su trabajo pasaba por establecer la confianza entre las instituciones públicas y campesinos/as. Y éste resultó ser uno de los factores más importantes en el éxito del proyecto.

Aprovechar la oportunidad

En esa época el gobierno nacional de Colombia mostró poco interés en la propuesta de Oxfam. En 2004 Oxfam conversó con los funcionarios del Ministro de Agricultura; éstos arguyeron que los pequeños productores y productoras ya estaban beneficiados por sus políticas. Los datos oficiales mostraban sin embargo que el Ministerio consideraba “pequeños productores” a aquéllos que poseían hasta 50 hectáreas de tierra. En consecuencia, Oxfam decidió adoptar una estrategia para eludir al gobierno nacional, y en su lugar apoyar a sus socios para presionar a las autoridades locales que dirigen los programas de seguridad alimentaria en las principales ciudades como Bogotá o Cali.

La municipalidad de Bogotá ocupa el segundo lugar en el país en cuanto a poder ejecutivo, después del gobierno nacional, y es el mayor mercado de alimentos de Colombia, con siete millones de consumidores. Aquí, Oxfam y sus socios pudieron capitalizar una importante oportunidad: en 2004 por primera vez el alcalde de Bogotá había comenzado a hablar abiertamente de los niveles de pobreza en la ciudad y sobre la necesidad de que los alimentos fuesen accesibles para todos sus habitantes. Se había comenzado a diseñar un “Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y seguridad Alimentaria”, pero éste no reconocía el potencial de los pequeños productores y productoras.

Ni los campesinos/as ni el público en general sabían mucho acerca del plan del gobierno local de la ciudad, pero Jesús Aníbal Suárez, principal representante del Programa Agrario de ILSA y un líder respetado por las organizaciones campesinas, consiguió difundir las principales ideas que en él se contenían. El plan estaba basado en la consecución del suministro de alimentos al mínimo precio posible, pero no tenía en cuenta las necesidades de los productores, ni era consciente del potencial del mercado alimentario para reducir la pobreza rural. Si el plan iba a favorecer a las grandes empresas comercializadoras de alimentos, antes que a los pequeños productores, se corría el riesgo de destruir los medios de vida de miles de campesinos/as que dependían de la venta de sus productos en Bogotá. En lugar de basar el plan en un precio mínimo, ILSA, las organizaciones rurales y Oxfam propusieron que se basara en el principio de “precio justo”.

Al formular su estrategia, ILSA aprovechó las experiencias anteriores en materia de construcción de consensos, y convocó a las organizaciones que habían participado en el Congreso Agrario. Basándose en un agenda colectiva (el Mandato Agrario), las organizaciones habían fundado en el año 2003 el Comité de Interlocución Campesino y Comunal (CICC), un espacio de articulación de 12 organizaciones campesinas y comunitarias con alrededor de 1.000 miembros entre todas ellas. El objetivo del CICC era influir en la política de seguridad alimentaria de Bogotá. Al forjarse una amplia alianza capaz de dar lugar a un cambio se aprendieron lecciones fundamentales, como la importancia de que los socios tengan unas agendas claras, enfocadas y la necesidad de contar con líderes con credibilidad entre las comunidades locales.

En Colombia es raro que las instituciones públicas y las organizaciones sociales entablen un diálogo constructivo, debido a la desconfianza mutua, de modo que fue muy difícil convencer al alcalde de Bogotá para que se sentara con los

campesinos a discutir sus propuestas para el diseño del plan. Aún así, ILSA y el CICC perseveraron, e ILSA consiguió congregarse a más de 100 personas en una serie de reuniones para consensuar propuestas con las que presionar al alcalde. Como resultado, los productores formularon una serie de demandas claras, diseñadas para encajar en la propia agenda del alcalde. Su principal mensaje era: “Queremos ser parte de la solución al hambre en Bogotá. Nuestros productos pueden resolver el problema alimentario de la ciudad.” Este mensaje claro y positivo fue decisivo para influir en la actitud de las autoridades públicas de la ciudad y para animar a otras personas y organizaciones a unirse a la campaña.

Sin embargo, llegado a este punto, desde la alcaldía se mostraban todavía escépticos respecto a la capacidad de los campesinos de suministrar alimentos de un modo eficaz. Por tanto, Oxfam, ILSA y el CICC centraron su estrategia de incidencia en hacer oír la voz de los campesinos/as, y a demostrar su capacidad organizativa de un modo creativo. Organizaron mercados campesinos en localizaciones estratégicas por toda la ciudad, como la Plaza Bolívar, la principal plaza de la ciudad, haciéndolos coincidir con los momentos decisivos de las conversaciones sobre el plan de abastecimiento de alimentos.

En cada mercado participaban alrededor de 200 productores, atrayendo mucho interés por parte de los consumidores urbanos, tanto por la excelente calidad de sus productos como por lo atractivo de sus precios. Las mujeres jugaron un papel fundamental en el proceso, participando en los mercados y en las campañas destinadas a conseguir el apoyo del público. Mostraron una gran decisión para vencer los obstáculos en el acceso al mercado y audacia al adoptar nuevas estrategias. Un funcionario clave de la alcaldía, responsable del plan de abastecimiento, confesó su sorpresa al visitar un mercado, por el nivel de organización y capacidad demostrado. La campaña demostró a las autoridades públicas que la producción campesina suscitaba el interés de un amplio sector de la población.

Forjar nuevas alianzas

La alcaldía comenzaba a reconocer el potencial de los pequeños productores, pero seguía sin existir un foro adecuado en el que debatir el Plan de Abastecimiento. Por eso ILSA se dirigió simultáneamente a tres actores igualmente importantes, en un intento de iniciar un diálogo e influir en el diseño del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá:¹⁸ 1) las autoridades locales en los municipios donde se encontraban los productores; 2) la central de abastos de Bogotá (Corabastos), el mayor centro de abastecimiento de Colombia; y el Concejo Municipal de Bogotá, con el poder político suficiente para instar al alcalde a iniciar un diálogo con las organizaciones de productores en la formulación del Plan.

ILSA descubrió que los concejos municipales de las áreas productoras, que como autoridades públicas podían servir de enlace con las autoridades de la ciudad, apenas sabían del plan de abastecimiento de alimentos. Convencieron a 50 concejos, de todo el espectro político, para firmar un comunicado conjunto pidiéndole al gobierno de la ciudad de Bogotá que tuviera en cuenta a los productores en su diseño. ILSA también mantuvo conversaciones con

Corabastos, por cuyas manos pasa la mayor parte de los alimentos que se venden en las tiendas de toda Colombia. Ésta fue una apuesta atrevida, pues la central tiene un inmenso poder en el país para establecer los precios de los alimentos, y podía considerarse como un actor clave para impedir que los pequeños productores adquirieran mayor poder en los mercados. Sin embargo, en una alianza táctica sin precedentes, ILSA animó a la entidad a hacer uso de su influencia con los políticos locales, haciéndole ver que se arriesgaban a que la alcaldía les excluyera del plan de abastecimiento de alimentos. Era la primera vez que una organización de pequeños productores formaba una alianza táctica con la central de abastos.

En abril de 2005, ILSA organizó una ponencia directa ante el Consejo de Bogotá de un líder campesino; era la primera vez que un campesino hacía oír su voz en este foro. Paralelamente, ILSA, Oxfam, y CICC organizaron un mercado campesino en la plaza pública situada frente al edificio del Concejo, para demostrar la importancia de los pequeños productores en la seguridad alimentaria de la ciudad. En su alocución, el representante de los productores invitó a los integrantes del Concejo a visitar el mercado al final de la sesión. También ese día, el periódico de mayor tiraje de Colombia, *El Tiempo*, publicó una carta firmada por los 50 alcaldes municipales destacando la importancia de integrar a los pequeños productores y productoras en el Plan de Abastecimiento de la ciudad. Como resultado de estas acciones simultáneas, ese mismo día el Concejo Municipal se comprometió a llamar a cuentas al Alcalde de Bogotá para que abriese a debate público el Plan de Abastecimiento de la ciudad. El Concejo de Bogotá organizó también una serie de debates públicos que iniciaron el diálogo entre la Alcaldía de Bogotá y los productores en los municipios de los alrededores.

A sugerencia de ILSA, las conversaciones tuvieron lugar en las áreas productoras, mediante sesiones descentralizadas del concejo. Esto permitió a las autoridades públicas comprobar por sí mismas cómo viven los productores, y posibilitó la participación directa de más productores en las sesiones. Tras una serie de consultas regionales, la Alcaldía de Bogotá finalmente accedió a revisar el Plan maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá cambiando el concepto de precio mínimo a un concepto de precio justo. La Alcaldía así accedió a invertir para hacer posible que los pequeños productores abastecieran la ciudad de un modo eficaz. Se estableció un Comité Directivo a cargo de la implementación del Plan de Abastecimiento y de la toma de decisiones acerca de cómo y cuándo invertir los fondos. Se logró también que este comité incluyera a dos representantes de las organizaciones de productores, otorgando a los campesinos la posibilidad de expresar directamente su opinión sobre el modo en el que el Plan se llevaría a cabo.

La política alimentaria de Bogotá se aprobó finalmente, con una vigencia hasta el año 2015. Expresaba claramente la necesidad de apoyar el acceso de los pequeños productores al mercado urbano de alimentos como un medio para mejorar sus condiciones de vida, así como de facilitar el acceso a la alimentación por parte de los consumidores urbanos con menos recursos. Este nuevo enfoque tiene el potencial de beneficiar tanto a los siete millones de habitantes de Bogotá como a los miles de productores que viven en las zonas circundantes.

Consolidar y ampliar la escala de la iniciativa

No obstante, el trabajo aún no estaba terminado: a pesar de los logros reales, Oxfam, ILSA, el CICC y los productores esperaban ver materializarse inversiones concretas del presupuesto público de la Alcaldía de Bogotá para convertir la política pública en acciones reales. Además, con unas elecciones municipales cerca, en octubre de 2007, existía el riesgo de que los logros y promesas se perdieran al cambiar las autoridades. Era importante asegurarse de que los presupuestos futuros garantizaran que el Plan de Abastecimiento pudiera demostrar su viabilidad.

Para ayudar a conseguirlo, los socios de este proyecto siguieron varias estrategias simultáneamente. En primer lugar, ILSA y Oxfam apoyaron a las organizaciones integrantes del CICC a elegir dos representantes en el Comité Directivo del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario. En segundo lugar, en colaboración con la Alcaldía de Bogotá, establecieron un proyecto piloto de comercialización denominado “Mercados Campesinos”. Oxfam desempeñó un papel mediador importante entre las autoridades y las organizaciones de productores, dado que en ese momento existía todavía mucha desconfianza mutua. Finalmente, el proyecto piloto se llevó a cabo, gestionado por ILSA. En un inicio participaron más de 1.000 productores, organizados en grupos locales de comercialización, que contribuyeron a reforzar la capacidad y a generar economías de escala.

En tercer lugar, a medida que se acercaban las elecciones, el CICC se dirigió a aquellos candidatos que habían expresado su apoyo a su campaña, llegando a convencer a algunos para firmar compromisos vinculantes. Persuadidos por el éxito del proyecto piloto de “Mercados Campesinos”, la mayoría de los candidatos con más probabilidades de ganar incluyeron el tema en sus programas de gobierno lo cual contribuyó a crear una base de apoyo sólida para cuando se formaran las nuevas administraciones municipales.

Desde entonces, más de 30 municipios en los alrededores de Bogotá, al observar el éxito en los mercados de la ciudad han decidido organizar sus propios mercados locales. El alcalde de Bogotá firmó convenios de cooperación con otros cinco gobiernos departamentales para incrementar la inversión de recursos en la producción y comercialización de alimentos de la economía campesina. Para garantizar que estos logros fueran sostenibles, ILSA, con el apoyo de Oxfam, presionó a otros 40 concejos municipales para que aprobaran políticas públicas que apoyen a los pequeños productores, además de apoyo técnico y activos para acceder a los mercados.

Tras este éxito, Oxfam tiene la intención de ampliar la escala de este modelo de participación de los pequeños productores, replicando la iniciativa en Medellín y Cali, las otras dos grandes alcaldías de Colombia. Oxfam ha compartido su experiencia con las autoridades en Medellín, que están actualmente diseñando su propia política de abastecimiento de alimentos, así como con el alcalde de Cali. Las organizaciones indígenas en el suroeste del país han iniciado un proceso de presión similar al utilizado en Bogotá, buscando el diálogo con las autoridades y organizando mercados en la ciudad.

A nivel nacional, ha resultado muy difícil para el programa influir en cambios tanto de política como de inversión. Sin embargo, se abrió una vía potencial para influir en los políticos a nivel nacional, mediante la incidencia en los Congresistas de Estados Unidos, interesados en acuerdos de comercio internacional (ver Recuadro 3).

Recuadro 3. Incidencia política a nivel internacional

El gobierno colombiano ha intentado negociar tratados de libre comercio (TLC) con socios como Estados Unidos y la UE, pero sus esfuerzos han fracasado debido a las continuas violaciones de los derechos humanos en el país y a la situación de inseguridad e inestabilidad. Un TLC negociado con Estados Unidos durante la administración Bush fue condicionado por el Congreso de los Estados Unidos, a que el Gobierno colombiano garantice los derechos (y las vidas) de los sindicalistas.

Es esencial proteger los intereses de los productores a pequeña escala bajo cualquier tratado similar, y Oxfam ha presionado ante el Congreso de los Estados Unidos para que tenga en cuenta el impacto que puede tener un acuerdo de ese tipo. En un país donde el 40% de los productos alimentarios de primera necesidad procede de pequeños productores sería un error, según Oxfam, aprobar un acuerdo que les excluya del mercado. Una acción de este tipo sólo serviría para alimentar el conflicto armado y el cultivo de productos ilícitos.

El programa de Oxfam en Colombia, mediante iniciativas como el proyecto “Mercados Campesinos”, muestra que con políticas apropiadas sí es posible mejorar los ingresos de los productores y transformar la economía campesina en un motor de desarrollo. Oxfam solicitó al Congreso de los Estados Unidos que el TLC con Colombia no se aprobara si no incluía medidas para proteger a los pequeños productores y productoras y la seguridad alimentaria en general.

Oxfam y sus socios en Estados Unidos y Colombia han compartido ya los resultados de su exitosa iniciativa con los congresistas, y les han invitado a visitar Colombia para comprobar por sí mismos la realidad y para escuchar las propuestas de los pequeños productores. Se espera que un ejemplo práctico de la capacidad de los pequeños productores, con evidentes beneficios, convenza a los responsables de tomar las decisiones de la importancia económica y social de la pequeña agricultura.

El impacto del programa

- Como resultado del trabajo de incidencia política llevado a cabo por Oxfam y sus socios se está desarrollando un amplio movimiento social que representa a los pequeños productores y productoras, lo que está produciendo cambios en la política, en los sistemas de mercado y en el comportamiento de los consumidores.
- Hasta diciembre de 2009, el proyecto Mercados Campesinos había beneficiado a más de 2.000 productores, todos ellos con menos de 5 hectáreas de tierra. Sus ventas totales a lo largo de tres años reportaron más de 3 millones de dólares. Estas ventas representan un beneficio real para los pequeños productores: el seguimiento efectuado por Oxfam e ILSA ha mostrado que el incremento neto promedio de los precios para los campesinos y campesinas ha sido del 64%.

- Se han constituido 50 grupos municipales, que están creciendo; el único requisito para ser miembro es ser un pequeño productor o productora que desee vender directamente en la ciudad. Estos grupos locales reúnen la producción de los campesinos/as, y entre todos se hacen cargo de los gastos de transporte a la ciudad.
- Los consumidores urbanos se han beneficiado también, pues los precios son ahora un 34% más baratos que en las grandes cadenas de supermercados. Este resultado en el que todos salen ganando demuestra la eficacia de que los productores se organicen para acceder a los mercados urbanos.
- La estrategia desarrollada por Oxfam, ILSA y el CICC ha jugado un papel esencial en la formulación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá, que ha sido aprobado hasta 2015 y está comprometido con el principio de “precio justo”.
- Como resultado del trabajo de incidencia política, el programa también apalancó una inversión adicional de 720.000 dólares de la Alcaldía de Bogotá, con el compromiso de desarrollar más infraestructuras de mercado para impulsar el comercio entre las áreas rural y urbana.
- El proceso de trabajar junto con la Alcaldía de Bogotá y de fortalecer la apropiación de la acción por parte de las autoridades ha tenido importantes implicaciones positivas para la sostenibilidad y para la réplica de este proceso en otras regiones. La propia Alcaldía está trabajando para hacer avanzar el proceso con alcaldes de otras cinco regiones.
- Las mujeres entrevistadas por evaluadores externos dijeron que el programa había tenido un gran impacto en sus vidas cotidianas. La mayoría de ellas habían desempeñado un papel activo en la incidencia política, y ahora sentían una mayor confianza en poder comercializar y vender sus productos.

Recuadro 4. Alternativas económicas reales para los pequeños productores y productoras

“Antes era difícil hasta comprar suficiente comida, Pero ahora tengo suficiente dinero para pagar la educación de mis hijos“, cuenta una pequeña productora agrícola de Boyacá, un área rural al nordeste de Bogotá.

“Me doy cuenta de que puedo ganarme la vida y de que soy capaz, y ahora estoy pensado en algo más grande. Voy a comenzar a criar conejos y pollos como negocio en serio. Ahora sabemos que sí podemos.”

Retos y Oportunidades

A pesar del éxito del programa, aún quedan retos pendientes. Existe una necesidad urgente de que otros gobiernos locales inviertan en la economía agropecuaria de pequeña escala. Es necesaria una política nacional real que garantice el acceso de los pequeños agricultores a la tierra, así como mejorar las

condiciones de seguridad, de modo que los miembros de las comunidades sean capaces de defender sus derechos sin ser amenazados o incluso asesinados.

Las organizaciones sociales necesitan un mayor fortalecimiento para poder desarrollar su trabajo en defensa de los derechos de las poblaciones rurales y en darles voz. Es necesario crear foros públicos eficaces, donde las opiniones de dichas organizaciones se tomen en serio y se les tenga en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas. Además, unas campañas más amplias de sensibilización de la opinión pública acerca de la realidad de la vida en las zonas rurales podrían mejorar el compromiso de los consumidores (y votantes) con los problemas a los que se enfrentan los pequeños productores, y contribuir a la búsqueda de soluciones.

Conclusión

Uno de los factores impulsores clave de este programa de Oxfam en Colombia fue contribuir a crear alternativas económicas lícitas para los pequeños productores, fortaleciendo la sociedad civil y abordando la pobreza y la escasez de oportunidades económicas que conduce a la desigualdad y la exclusión. La existencia de oportunidades reales de medios de vida sostenibles reducen los incentivos para que las personas en las áreas rurales se vinculen a grupos armados o a actividades ilícitas en las cadenas de suministro de coca.

El programa ofrece un ejemplo de cómo llevar a cabo un proceso de incidencia política basada en la evidencia, a la vez que se logran cambios reales en las vidas de las personas. Ha tenido éxito al desarrollar importantes vínculos entre socios y productores, ha conseguido un impacto más amplio mediante la influencia en los procesos políticos y en los líderes políticos, y ha demostrado la capacidad de los pequeños productores y productoras, particularmente las mujeres, de conseguir un acceso directo a los mercados urbanos y entablar mejores relaciones comerciales. Como resultado se han logrado precios más justos de los alimentos, tanto para productores como para consumidores.

El proceso ha ofrecido importantes lecciones para Oxfam y sus socios sobre cómo suceden los cambios. Entre ellas, la importancia de enfocar bien las intervenciones y de diseñar estrategias de incidencia política claras pero flexibles, orientadas simultáneamente hacia autoridades a diferentes niveles. Ha puesto de relieve la importancia de establecer un diálogo, no sólo con los aliados, sino también con los adversarios, y de eludir al gobierno nacional cuando éste no ofrece oportunidades de un diálogo constructivo, buscando cambio en los niveles locales que puedan posteriormente convencer al gobierno nacional. También demuestra la importancia de trabajar donde ya está la energía, es decir, apoyando las agendas de organizaciones sociales existentes para identificar las oportunidades y de capitalizarlas cuando surgen. Líderes sociales fuertes, junto con comunidades bien organizadas, pueden influir en quienes toman las decisiones, dando lugar a cambios positivos en las políticas públicas.

En resumen, el proceso muestra el valor de utilizar un argumento bien construido y documentado para convencer a otros de que el cambio sí es posible.

Notas

¹ 0,5% de los propietarios en Colombia posee el 60% de la tierra, y las estadísticas muestran una tendencia preocupante de concentración de la tierra a lo largo de las décadas pasadas. La proporción de propiedades de más de 200 hectáreas se incrementó del 47,1% del total de tierra disponible en 1984, a un 68,3% en 2000, y a un 76,1% en 2005. Al mismo tiempo, la proporción de propiedades de menos de 3 hectáreas disminuyó de un 2,9% en 1984 a un 1.9% en 2005. Estadísticas de 1984 y de 2000 extraídas de “Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia” de Kalmanovitz, Salomón y López Enciso, Enrique, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 2005, tema 44. Estadísticas de CID-UN. basadas en cálculos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Fuente: CID -UN (2006) Bienestar y Macronomía 2002–06, Bogotá http://www.dotec-colombia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2064

² El 60% del Senado está integrado por partidos políticos próximos al gobierno (conocidos como partidos uribistas). Desde junio de 2009, cuando comenzó el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, el 67% de estos senadores han sido investigados judicialmente por sus conexiones con el narcotráfico y/o con los grupos paramilitares. Fuente: Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia.

³ CEPAL. <http://www.eclac.org>

⁴ Perfil del país de los informativos de la BBC (BBC News Country Profile), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4528631.stm>

⁵ El diez por ciento de la población del país ha sido desplazada al menos una vez. <http://www.accionsocial.gov.co>

⁶ El índice Gini se incrementó de 0,544 puntos en 1996 a 0,563 en 2003. ‘Encuesta de Hogares’ op. cit. en “Metas y Estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015”. Conpes Social (2005).

⁷ Estadísticas para 2008 calculadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009).

⁸ En 2003, el 33% de los hogares encabezados por mujeres estaban clasificados como pobres, frente al 25% de los hogares encabezados por hombres. Fuente: MERDP, basado en la Encuesta de Calidad de Vida (2003).

⁹ Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC, por sus siglas en inglés), ‘Colombia: Censo de Cultivo de coca’. Citado en ABColombia Group (abril de 2009) ‘Fit for Purpose: How to make UK policy on Colombia more effective’.

¹⁰ A pesar de la fumigación extensiva de los campos de coca, entre 2006 y 2007 el cultivo de la coca se incrementó un 27% (UNODC).

¹¹ Por ejemplo, en un reciente escándalo, los medios de información revelaron que bajo el gobierno del presidente Uribe, el Ministerio de Agricultura desvió la mayor parte de las ayudas públicas destinadas a los pequeños productores y productoras hacia familiares de políticos, actores famosos u otros miembros de la élite. Fuente: www.cambio.com.co, 25 de enero de 2010.

¹² Forero, J. (2003) ‘Economía campesina y sistema alimentario en Colombia: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria’, Bogotá.

¹³ Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria, Alcaldía Mayor de Bogotá.

¹⁴ FAO (2005) ‘El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo’. Estadísticas para 2000–02.

¹⁵ Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA).
<http://ilsa.org.co:81/node/155>

¹⁶ Comité de Interlocución Campesino y Comunal.

¹⁷ D. Yepes et al. (2005) 'Consumo de Alimentos en Bogotá. Déficit y Canasta Básica Recomendada', ILSA.

¹⁸ El Plan maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá se refiere al plan para modificar la cadena de suministro, y a la manera en que los alimentos se distribuyen a los consumidores (accesibilidad). El plan forma parte de la Política de Seguridad Alimentaria de la ciudad, que está diseñada para garantizar la accesibilidad de los consumidores a los alimentos, así como la disponibilidad y el valor nutritivo.

© Oxfam GB, abril de 2011

Este documento ha sido escrito por Aida Pesquera. Agradecemos la colaboración de Jesús Aníbal Suárez, Andrés Bernal, Claire Harvey, David Wilson y Kirsty Wilson en su producción, así como las contribuciones de ILSA, el CICC y especialmente de los miles de campesinos y campesinas que participaron en el Programa de Oxfam, cuyo esfuerzo diario ha sido la principal razón del éxito.

Este documento forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas de desarrollo y humanitarias. El texto se puede usar libremente con fines de campaña, educación e investigación, siempre que se cite la fuente de forma completa.

Para más información, por favor envíe un correo electrónico a:
apesquera@oxfam.org.co, o escriba a: Oxfam GB Colombia, Diagonal 35 No.5A-90, Bogotá, Colombia.

ISBN 978-1-84814-841-3 Este documento forma parte de la serie **Pequeños Agricultores, Grandes Cambios: Ampliar la magnitud del desarrollo de la pequeña agricultura.**

Oxfam GB

Oxfam GB es una organización de desarrollo, ayuda de emergencia y campañas que trabaja con otros para buscar soluciones duraderas a la pobreza y el sufrimiento en todo el mundo. Oxfam GB es miembro de Oxfam Internacional.

Oxfam House
John Smith Drive
Cowley
Oxford
OX4 2JY

Tel: +44.(0)1865.473727
Correo electrónico: enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk