



INFORME DE EVALUACIÓN PROYECTO DE INCIDENCIA REGIONAL GRUPOS DE DIÁLOGO

Juan Fernández L.
Rimisp-Centro Latinoamericano para el
Desarrollo Rural

29 de abril de 2016

Tabla de contenidos

Glosario	2
Introducción.....	4
1. RESULTADOS Y APRENDIZAJES GENERALES DEL PROYECTO DE INCIDENCIA REGIONAL OXFAM-RIMISP	6
1.1. Objetivo.	6
1.2. Método para el diálogo de políticas.	6
1.3. Resultados logrados.	11
2. RESULTADOS Y APRENDIZAJES DEL GRUPO DE DIÁLOGO RURAL ANDINO	17
3. RESULTADOS Y APRENDIZAJES DEL GRUPO DE DIÁLOGO RURAL CENTROAMERICANO ...	24
ANEXOS	31
Anexo N°1: Metodología para la operación del modelo de diálogo regional	31
Anexo N°2: Documentos de posición de los Grupos Regionales de Incidencia	34

Glosario

ACAN	Asociación Campesina- Honduras
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana
ADDAC	Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Agrícola Comunal.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFC	Agricultura familiar campesina
AIAF	Año Internacional de la Agricultura Familiar
ANAMAR	Asociación Nacional de Mujeres Productoras Agroindustriales
ARROZGUA	Asociación Guatemalteca del Arroz Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CDKN	Climate and Development Knowledge Network
Cer Ixim	Colectivo de Estudios Rurales
COACES	Confederación de Asociaciones Cooperativas- El Salvador
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana
CONFRAS	Confederación de Federaciones de Reforma Agraria RL- El Salvador
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina - Guatemala
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
ETEA	Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FEDERARES	Federación de Caficultores de la Región Sur -República Dominicana
FEMUPROCAN	Federación Agropecuaria de Cooperativas de Mujeres Productoras del Campo de Nicaragua
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GDR	Grupo de Diálogo Rural
GDR ANDINO	Grupo de Diálogo Rural Andino
GRUPO DE INCIDENCIA CENTROAMERICANO	Grupo de Diálogo Rural Centroamericano
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
MAGAP	Ministerio de agricultura, ganadería, acuicultura y pesca de Ecuador
MINAGRI	Ministerio de agricultura de Perú
MNC	Mesa Nacional Campesina Costa Rica
NITLAPAN-UCA	Instituto de Investigación y Desarrollo de la Universidad Centroamericana
Oxfam GB	Oxfam Gran Bretaña
PACA	Política Agraria Centroamericana
PDRR	Programa de Dialogo Regional Rural
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRAT	Plataforma Regional de Apoyo Técnico
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR
Rimisp	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica del CAC
SECAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
UNAPA	Unión Nacional Agropecuaria de Productores Asociados - Nicaragua
SIMAS	Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible
UCI	Universidad para la Cooperación Internacional
UMCAH	Unión de Mujeres Campesinas de Honduras
UNA	Universidad Nacional Agraria
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos Costa Rica
UPA NACIONAL	Unión de Productores Agropecuarios Costa Rica
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
UTC	Unión de Trabajadores del Campo- Honduras

Introducción¹

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, está ejecutando desde octubre de 2012 para Oxfam GB, un proyecto que busca probar un modelo de incidencia a nivel regional, en Centroamérica (El Salvador, Panamá, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica) y la Región Andina (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia), para contribuir al posicionamiento de la temática de seguridad alimentaria, acceso a tierra y mercados e inversión pública en áreas rurales vinculada a la generación de oportunidades y capacidades para pequeños y medianos productores rurales.

El proyecto se propone contribuir a establecer un espacio de trabajo que agrupe a actores principales y diversos del nivel regional y del ámbito público y privado, que contribuya a cuestionar y replantear los marcos conceptuales y acercamientos operativos de los gobiernos y de los organismos multilaterales que generan influencia en los países de la región cuando negocian préstamos o implementan proyectos.

La iniciativa se ha construido sobre la base de una metodología llamada “Grupos de Diálogo” que ha desarrollado Rimisp con apoyo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) a nivel nacional en varios países de la región desde el año 2010 (Ecuador, Colombia, El Salvador y México). La metodología consiste en establecer espacios en las cuales grupos de actores seleccionados, de los sectores gubernamental y no gubernamental, puedan discutir y replantear las políticas necesarias para soluciones duraderas en zonas rurales de la región.²

El presente documento corresponde a la evaluación del proyecto y tiene por propósito identificar los resultados logrados por los grupos subregionales de la Zona Andina y de Centroamérica hasta el año 2015. Pone el foco en analizar las estrategias diseñadas por los Grupos, extrayendo aprendizajes que permitan perfeccionar y potenciar el modelo de diálogo de políticas regional como una herramienta de incidencia que contribuye al cambio en políticas a favor de la agricultura familiar campesina.

El método que guía la evaluación es el denominado “eslabones de incidencia”, desarrollado por Rimisp y elaborado sobre la base de dos premisas: i) los impactos

¹ Este informe sintetiza los informes preparados por Juan Fernández sobre el GDR Andino y Tomás Rodríguez y Ligia Gómez sobre el GDR Centroamericano. Se agradece a todos quienes colaboraron en su realización mediante la entrega de información y entrevistas.

² La experiencia indica que “*en la combinación de liderazgo, capacidad política, sólido respaldo técnico y férrea voluntad compartida parece estar la clave para transformar un espacio de diálogo en un mecanismo efectivo para la incidencia en políticas públicas de desarrollo*” (Fernández, Berdegú y Rosada, 2011: 20).

en materia de incidencia se inscriben en una cadena causal donde intervienen diversos actores, por lo que existen distintos grados de atribución y contribución de los programas; y ii) los efectos pueden radicar en tres ámbitos: los actores, las políticas y sus procesos (Rimisp, 2014).

Su aplicación supone los siguientes pasos metodológicos: a) Establecer el objetivo y estrategia desarrollada por los Grupos para su cumplimiento; b) Describir el mapa de actores asociado a los objetivos y las acciones para llegar a ellos; c) Determinar los resultados logrados; d) Describir los mecanismos y factores clave para entender el logro de los resultados.

La elaboración del documento supuso la revisión de información secundaria, incluyendo material elaborado por los Grupos y documentos oficiales de los gobiernos. En el caso del GDR Andino se asistió a una reunión del Grupo con organizaciones campesinas y de productores de Colombia; y se realizaron nueve entrevistas con actores clave, incluyendo al Secretario técnico del GDR ANDINO, a miembros y a contrapartes del Grupo de tres países.³ En el caso del Grupo Centroamericano, se asistió a una reunión del Grupo en Costa Rica y se realizaron 13 entrevistas a actores clave, incluyendo a la Secretaria técnica del Grupo de Incidencia Centroamericano, a miembros y actores relacionados de cuatro países.⁴

El documento se organiza en tres secciones. La primera presenta una síntesis general de los resultados y aprendizajes del proyecto, indicando las similitudes y diferencias entre los grupos de ambas subregiones; la segunda corresponde al informe sobre el Grupo Andino; y la tercera al informe sobre el Grupo Centroamericano. Estas dos últimas se estructuran con un primer punto sobre resultados de incidencia; un segundo punto sobre estrategias de acción y mecanismos; y un tercero sobre lecciones y aprendizajes. En el anexo se presentan algunas herramientas de la metodología de diálogo de políticas, sobre la base de experiencias previas impulsadas por Rimisp y el FIDA, y los resultados recientes de este propio proyecto.

³ Los entrevistados fueron: Santiago Perry (ST GDR Andino, PBA), Diego Mora (Subdirector Dirección de Desarrollo Rural DNP Colombia), Mario Moreno (IICA Colombia), Ángela Penagos (Representante Rimisp en Colombia), John Preissing (representante en FAO Perú), Jorge Tello (asesor viceministro MINAGRI Perú), Joao Torrens (IICA Ecuador), Ney Barrionuevo (Representante Rimisp en Ecuador) y Lina Jaramillo (Oxfam Colombia). La reunión del Grupo con organizaciones se realizó el 22 de enero de 2016 en Bogotá.

⁴ Los entrevistados fueron: Ileana Gómez (ST GDR Centroamérica, PRISMA), Otoniel Matus Gutiérrez (ADDAC-Nicaragua), Byron Garoz (Cer Ixim – Guatemala), Danilo Saravia (Consultor – Nicaragua), Huber Barquero (UNAG-PDRR Costa Rica), Galileo Rivas (IICA- Costa Rica), Ymileth Solis Lezcano (MNC-CR/PDRR – Costa Rica), Marta Cecilia Ventura (CONIC/PDRR – Guatemala), Alfredo Ruiz (Consultor – Nicaragua), Andrea Padilla (SECAC – IICA), Gerardina Pérez (PDRR - Costa Rica), Oscar Quezada (IICA – PRAT), Abel Lara (CONFRAS – PDRR El Salvador). La reunión del Grupo se realizó el 12 de febrero de 2016 en San José.

1. RESULTADOS Y APRENDIZAJES GENERALES DEL PROYECTO DE INCIDENCIA REGIONAL OXFAM-RIMISP

1.1. Objetivo.

El propósito del proyecto, que englobaba el abordaje a los ámbitos de seguridad alimentaria, acceso a tierra y mercados e inversión pública en áreas rurales (Rimisp, 2012), se decantó durante el año 2013 en el apoyo a la agricultura familiar, definiéndose en concreto como “contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones a favor de la agricultura familiar a través de la construcción de redes de actores interesados en el diálogo de políticas a nivel regional” (Informe final de actividades, 2013).

La declaración del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) en 2014 por parte de Naciones Unidas resultó un escenario favorable para el despliegue de las acciones y demostró la relevancia y pertinencia de los objetivos propuestos.

1.2. Método para el diálogo de políticas.

El proyecto persigue su propósito a través de la conformación de grupos de diálogo de políticas (GDR) a nivel subregional. Junto con ello, se propone generar elementos de diagnóstico que informen la toma de decisiones de política de los organismos regionales con base en experiencias concretas.

Para ello, destacan entre los elementos principales de la estrategia de ambos GDR el mapeo de actores, la elaboración de un documento de posición y la realización de reuniones, así como la participación en otras instancias que permitan interactuar con los actores clave y dar visibilidad a sus propuestas.

1.2.1. Mapeo de actores.

Una vez asumidos los secretarios técnicos de ambos grupos subregionales (Santiago Perry de Corporación PBA en el GDR Andino e Ileana Gómez de PRISMA en el Grupo de Incidencia Centroamericano), llevaron a cabo una ronda de entrevistas con actores clave y convocaron respectivamente a personas influyentes, con interés en los temas de desarrollo rural y seguridad alimentaria y peso específico en los niveles nacional y regional, para conformar los grupos. El GDR Andino convocó inicialmente a representantes de Agrorural, Proyecto UE-CAN, CEPAL-Colombia, PNUD-Colombia, BID-Colombia, FAO-Perú, IICA-Perú, MAGAP-Ecuador, CAF-Ecuador e IICA-Ecuador; mientras que el Grupo de Incidencia Centroamericano convocó a personas vinculadas al PRAT, ACICAFOC, a la Universidad de Cooperación Internacional y al Programa de Diálogo Rural (PDRR) formado por productores y productoras.

Dado el propósito y carácter subregional de los grupos, el modelo consideró en el mapeo de actores los niveles nacional y regional. En el caso del GDR Andino, se identificó a pequeños productores, organizaciones campesinas e indígenas, agencias públicas, organizaciones intergubernamentales con programas de apoyo, organizaciones multilaterales, países con asistencia técnica, ONGs, institutos y centros de investigación, asociaciones e instituciones, gremios de empresas privadas y agencias de cooperación. Asimismo, buscó vínculos con instancias regionales, tales como la CAN y la REAF-MERCOSUR. En el caso del Grupo de Incidencia Centroamericano, los actores se organizaron según fueran organismos vinculados al SICA, organizaciones académicas y de investigación, agencias de cooperación técnica, sociedad civil con énfasis en los grupos de consumidores, y sector privado (cámaras empresariales).

El GDR Andino se ha caracterizado por tener un énfasis institucional, vinculando a representantes de los Ministerios de Agricultura de los países y buscando su inserción en instancias intergubernamentales de alcance subregional (CAN, REAF-MERCOSUR). Si bien lo conforma una diversidad de actores (academia, agencias y organismos de cooperación), su ruta de incidencia es a través de los actores cercanos a la toma de decisiones, promoviendo la instalación de la agricultura familiar en la agenda y la introducción de planteamientos concretos para que sean recogidos en instrumentos gubernamentales (estrategias y políticas). Es más, varios de sus miembros señalan que uno de sus desafíos es precisamente lograr un mayor grado de institucionalización, de modo que los acuerdos que promueva en torno a las políticas hacia la AF sean suscritos formalmente o al menos respaldados oficialmente por los ministerios de los países.

Por su parte, el GDR Centroamérica, autodenominado *Grupo regional de incidencia sobre agricultura familiar y desarrollo territorial*, tiene un énfasis no-gubernamental, aglutinando a actores sociales de organismos y coaliciones con presencia de gremios, ONGs y productores, destacando el PDRR. Si bien tiene acciones dirigidas a los actores gubernamentales, especialmente instancias regionales como el CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano) del SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), y la ECADERT (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial) a través de la PRAT (Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial)⁵, su ruta de incidencia ha tenido mayor dinamismo en torno a las organizaciones.

1.2.2. Documentos de posición.

Se elaboraron para motivar el diálogo, estructurados sobre el mensaje de que la agricultura familiar es más eficiente en el uso del suelo y otros recursos que la explotación a gran escala, así como más intensivo en mano de obra y que hay buenas experiencias que pueden destacarse para orientar mejor el gasto público en agricultura (en la zona andina); y que la agricultura familiar es más eficiente y su fortalecimiento de manera integral, vinculado a las agendas climática y de desarrollo territorial, puede aportar a mitigar las consecuencias negativas del cambio climático (en Centroamérica).

El diagnóstico inicial indicó que en Centroamérica existía una agenda común en materia de seguridad alimentaria y agricultura familiar, mientras que en la Zona Andina, si bien se trataba de temas prioritarios, los países tenían diferentes énfasis y aproximaciones.

1.2.3. Reuniones y foros.

La convocatoria a los procesos de diálogo se realiza de manera conjunta con el IICA en el GDR Andino y con ECADERT en el Grupo de Incidencia Centroamericano. Se conformó un núcleo de participantes iniciales en función de su interés y compromiso con el tema, lo que ha dado sostenibilidad a la iniciativa.

Las reuniones se realizan tanto en formato presencial (usualmente turnando de país), como a distancia, y combinan el tratamiento de temas de planificación de la propia agenda del Grupo y sus pasos a seguir, como documentos y contenidos específicos.

⁵ En la PRAT se conformó un Grupo de trabajo interinstitucional sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial.

De este modo, el modelo de incidencia tiene como núcleo la conformación de un espacio de diálogo con actores clave, acompañado de la generación de documentos de diagnóstico y propuestas para el impulso de políticas dirigidas a la agricultura familiar. El modelo se inspira en la experiencia de los Grupos de Diálogo Rural desarrollada por RIMISP con el apoyo del FIDA en los países de Ecuador, Colombia, México y El Salvador (Donación 1203-RIMISP e IR 1449-RIMISP), cuyo propósito es contribuir a que las políticas e instituciones en los países objetivo creen un entorno más propicio para que la población rural en situación de pobreza logre superar dicha situación.

Modelo de incidencia GDR nacionales (Rimisp-FIDA):

El diálogo de políticas públicas impulsado por los GDR es una metodología exitosa para la incidencia y para el sector rural latinoamericano. Este proceso se realiza dialogando a través de cuatro ejes:



El método utilizado combina:

- La conformación de un grupo de actores diversos en posiciones estratégicas, representantes de instituciones públicas y organismos no gubernamentales y de la sociedad civil, de interés para los objetivos del proyecto (esto supone la elaboración de un mapa de actores);
- La generación de insumos para el diálogo y análisis (estudios y consultorías);
- La facilitación de espacios de diálogo, orientados a proponer y/o mejorar políticas públicas que benefician a los territorios rurales y sus habitantes (reuniones, foros y seminarios).

Esquema de incidencia GDR nacionales (Rimisp-FIDA):



1.3. Resultados logrados.

Los resultados del proyecto son significativos en distintos aspectos. Los GDR han conformado un espacio validado para el diálogo en materia de desarrollo rural y agricultura familiar en sus respectivas subregiones, estando bien posicionados en sus contextos ante los actores clave y logrando importantes avances en incidencia, en uno de los grupos relativa a las políticas (Andino) y en el otro más a los procesos de política (Centroamericano).

1.3.1. Posicionamiento.

Ambos Grupos están bien posicionados en sus contextos subregionales como espacios de diálogo e incidencia a favor de la agricultura familiar. Han establecido vínculos con instancias estratégicas y se relacionan con los actores clave en la materia, tanto a nivel regional como nacional, y ya sea que se involucren como miembros o como interlocutores.

El GDR Andino, tanto en su primera vinculación con la CAN, como en su posterior acercamiento a REAF-MERCOSUR, se muestra como una instancia relevante, que está conformada por actores significativos de los niveles regional como nacional.

El Grupo de Incidencia Centroamericano, por su parte, vinculado a la PRAT-ECADERT, así como al PDRR y a la SECAC, es reconocido como un espacio significativo de confluencia de varios actores e incluso, como un mediador que cubre un vacío en la relación entre las organizaciones de productores, los organismos técnicos y las autoridades estatales.

1.3.2. Incidencia en actores.

El espacio del GDR involucra a actores que por su trayectoria tienen conocimiento y experiencia en la materia, o bien intereses para que mejore la situación de la agricultura familiar y/o los pequeños productores. No obstante, los GDR representan un espacio de intercambio que les es útil, que favorece la articulación, que en algunos casos ha afianzado su compromiso y expectativas con los cambios en el mundo rural, en otros les ha dado la oportunidad de escalar hacia ventanas de incidencia regional, y en otros ha ayudado a estructurar su pensamiento en torno de conceptos y propuestas.

1.3.3. Incidencia en procesos de política.

El diálogo de políticas, informado, con diversidad de actores y combinando los contextos regional (o subregional) y nacional, característico de ambos GDRs, ha ido valorándose y recogiendo en otros espacios en torno a la definición de cómo hacer mejores políticas para el mundo rural.

En el caso del GDR Andino, se ha enfatizado el aporte que tiene el intercambio de experiencias internacionales para la discusión de ideas y profundización a la hora de proponer y/o recomendar políticas públicas. Asimismo, que éstas sean discutidas en espacios neutrales y multiactorales, para que sean finalmente más pertinentes. Ello tuvo esfuerzos en torno de la CAN y luego de la REAF.

En el caso del Grupo de Incidencia Centroamericano, destaca la configuración de un mecanismo de diálogo regional –inexistente previamente en la subregión- que pone en relación al PDRR con la Secretaría del CAC. Los ministros de agricultura han asumido ya su compromiso formalizando el *Mecanismo Regional de Diálogo de Políticas sobre Agricultura Familiar* y la FAO está definiendo las características con que operará.⁶ Al establecimiento de este mecanismo se ha llegado tras el posicionamiento del GDR como un espacio de mediación entre la instancia del PDRR (considerado como reivindicativo y no propositivo por los representantes gubernamentales) y la SECAC (percibido por las organizaciones como un espacio que no ha recogido sus demandas). El GDR busca, por un lado, entregar insumos a las organizaciones para que sean propositivas y, por otro, promover que el CAC muestre apertura y capacidad de escucha.

Desde el PDRR se apunta a que a nivel de cada país, las posibilidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil sobre los gobiernos son muy limitadas, siendo casi inexistentes las instancias de diálogo a nivel nacional, por lo que la estrategia de llegar hasta el nivel regional, para a través de esa vía incidir en lo nacional, es una buena alternativa.

En el horizonte de mediano plazo se visualiza la elaboración de la nueva PACA (Política Agraria Centroamericana) considerando el mecanismo del diálogo, lo que es entendido por el GDR como una oportunidad para que recoja las expectativas de los pequeños productores.

1.3.4. Incidencia en políticas.

⁶ Ver: <http://cerigua.org/article/la-fao-presenta-plataforma-para-fortalecer-politic/>

El proyecto ha contribuido en dos niveles a las políticas. Ha contribuido a poner en agenda la preocupación prioritaria por la agricultura familiar; y ha contribuido a la formulación de estrategias, políticas y leyes. Ejemplo de ambas cosas son la generación de la *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar de Perú 2015-2021* y la correspondiente *Ley para la Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar*, promulgada en noviembre de 2015, a las cuales contribuyó el GDR Andino. En la misma línea, la elaboración del capítulo “*Estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar*” en el marco de la Misión Rural en Colombia. Por su parte, el Grupo de Incidencia Centroamericano ha participado en la elaboración de un *Plan de Acción para el Corredor Seco*, con propuestas concretas que dan importancia a la agricultura familiar.

1.4. Lecciones y aprendizajes.

El proyecto ha conseguido resultados significativos en un período relativamente corto de tiempo, se ha posicionado en instancias estratégicas de los contextos subregionales respectivos y ha aglutinado a un núcleo de actores clave que se constituyen en nodos de una red más amplia de involucrados. La trayectoria, reconocimiento y red de contactos de los secretarios técnicos de los GDR y de su núcleo de miembros son un factor clave que facilita que ello ocurra.

El modelo de diálogo de políticas probado se ha mostrado efectivo, con adaptaciones y variaciones según las particularidades de los contextos subregionales. Los Grupos comparten un mismo marco de objetivos y método para el proceso de diálogo, sin embargo, tienen diferencias en su estrategia de incidencia. Mientras el GDR Andino tiene un sello más “institucional” e incluso los actores involucrados demandan de él una mayor institucionalización (un reconocimiento y compromiso formal intergubernamental de parte de los ministerios de agricultura de los países), el Grupo de Incidencia Centroamericano tiene un énfasis más en las organizaciones de productores y la sociedad civil, con un rol de mediación y apoyo. Ambas rutas de incidencia muestran logros, sin embargo, podría ser un desafío a futuro equilibrar sus énfasis de modo de abordar tanto a la esfera gubernamental como a la de las organizaciones, ganando así en eficacia y pertinencia.

Las diferentes rutas de incidencia pueden intentar explicarse mediante una hipótesis principal, relacionada con los contextos subregionales y las dinámicas socio-políticas de las regiones y sus países. En Centroamérica existe un tejido organizativo de coordinación subregional que otorgaba un escenario propicio para el trabajo del Grupo. La existencia de la ECADERT y del PDRR generaba un piso sobre el cual poner énfasis en la coordinación a nivel de la sociedad civil y el

establecimiento de puentes y mecanismos de mediación con la institucionalidad gubernamental de los países. Desde instancias anteriores y también paralelas, se busca fortalecer a las organizaciones, cumpliendo el Grupo de Incidencia Centroamericano un rol activo sobre dicho espacio de oportunidad.

El Grupo de Incidencia Centroamericano está conformado por académicos, organizaciones civiles, centros de investigación, organizaciones gremiales y el Programa Dialogo Regional Rural (PDRR) compuesto por 17 organizaciones y gremios de productores, productoras y pueblos indígenas con presencia nacional en los países de la región Centroamericana. El Grupo afirma entre sus premisas que *“los actores de la agricultura familiar sean protagonistas principales de los procesos (...); que el fortalecimiento organizativo es condición indispensable para asegurar la continuidad y mejora paulatina de los procesos de desarrollo, mejorado las capacidades de incidencia y negociación de los actores locales (...); y que es clave la inversión sostenida en el fortalecimiento de capacidades, competencias y liderazgo* (Pronunciamento del Grupo de Incidencia Centroamericano, AIAF, septiembre 2014).

En la zona andina, por su parte, (i) no existen espacios de coordinación subregional de entidades de la sociedad civil, de hecho, el espacio de coordinación subregional con organismos internacionales y gubernamentales era la CAN, que suprimió el comité de agricultura familiar; (ii) a nivel de la sociedad civil, se señala desde el Grupo que no existen interlocutores reconocidos y validados que representen a los pequeños agricultores; con lo cual la estrategia fue aprovechar las ventanas de oportunidad que permitían, primero la CAN y luego REAF, trabajando de forma más permanente un grupo compuesto esencialmente por organismos internacionales.

El GDR Andino está compuesto por miembros de la academia, agencias y organismos de cooperación fundamentalmente, en el entendido que es a través de ellos que se puede lograr encadenar la incidencia hacia los decisores de políticas. Señala entre sus convicciones que *“El análisis juicioso de las políticas gubernamentales rurales y agropecuarias, y en particular de las orientadas a la AF, y de la destinación e impacto del gasto público para las áreas rurales y para el sector agropecuario, reviste la mayor importancia para mejorar el apoyo al fortalecimiento de la AF en los países andinos y para que ella pueda contribuir de manera más decisiva al crecimiento económico con equidad, a la reducción de la pobreza y a la eficiencia y sostenibilidad del sector agropecuario subregional”* (Santiago Perry, 2013: Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos).

Los contextos definen las estrategias impulsadas por los Grupos, que son flexibles y se adaptan a las ventanas de oportunidad existentes. Los secretarios técnicos de

ambos grupos tienen experiencia y redes de contactos tanto en los niveles gubernamentales como de la sociedad civil, aunque en el marco de las acciones de los grupos, han priorizado unas y otras en cada caso. En el caso del GDR Andino, su secretario técnico tiene una importante trayectoria ligada a la institucionalidad pública, ocupando diversos cargos estatales en Colombia, entre los que destaca el de Viceministro de Agricultura, y antes, el de Director de CORPOICA y Gerente de ICA. Por ello, tiene conocimiento sobre la institucionalidad y también una importante red de contactos en ese ámbito. También mantiene vínculos con la sociedad civil desde la Dirección de la Corporación PBA, pero su énfasis desde el GDR ha estado orientado al trabajo con los ministerios de la zona andina, las instancias intergubernamentales y los organismos de cooperación técnica.

En el caso del Grupo de Incidencia Centroamericano, su secretaria técnica ha participado activamente en redes de organizaciones de la sociedad civil en torno de diversos procesos y con ello ha ido conformando una trama de relaciones en ese ámbito. También tiene experiencia en el mundo público (se desempeñó en el Ministerio de Medioambiente de El Salvador), sin embargo, su énfasis desde el GDR ha estado en el trabajo con organizaciones, la academia y entidades de la sociedad civil.

Al tratarse de grupos subregionales, tanto los resultados como los procesos impulsados varían entre los países. Es un desafío para cada GDR desplegar esfuerzos para involucrar a actores de los distintos países, así como impulsar que los logros a nivel de incidencia regional lleguen a todos ellos. No obstante, los contextos socio-políticos de las subregiones definen los escenarios posibles y las oportunidades que se pueden aprovechar.

Algunas actividades que conforman la estrategia de los GDR pueden ser perfeccionadas, particularmente en lo que se refiere a las reuniones de los grupos. Para el caso de las reuniones presenciales, en el GDR Andino señalan que es deseable que éstas involucren a las autoridades del más alto nivel en la materia, viceministros de desarrollo rural, que validen los acuerdos que allí se establezcan. Por su parte, respecto de las reuniones virtuales o a distancia, es recomendable que se invierta en algún tipo de plataforma tecnológica que otorgue un ambiente de calidad a la comunicación, estimulando así la participación en el diálogo. Como último elemento, la realización de reuniones nacionales con organizaciones –como en el GDR Andino– facilita un acercamiento en cada país a la dinámica de los grupos, pero es deseable que al menos una representación de ellos participara también de las instancias subregionales, para beneficiarse del intercambio de experiencias y de la discusión entre los países.

Finalmente, la continuidad y sostenibilidad del proyecto y la operación de los GDR son temas de la mayor importancia y que están presentes en la reflexión de los actores involucrados. En el entendido de que la incidencia corresponde a un proceso de mediano-largo plazo, y que los resultados a la fecha han permitido un cierto posicionamiento y una determinada apertura de puertas en instancias estratégicas, se hace evidente la necesidad de continuar y profundizar las acciones con una proyección de mayor horizonte temporal.

2. RESULTADOS Y APRENDIZAJES DEL GRUPO DE DIÁLOGO RURAL ANDINO

2.1. Objetivo.

El objetivo del GDR Andino es incidir en los cuatro países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN) – Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú – para que se adopten políticas y programas que tiendan a fortalecer la agricultura familiar (AF) y a darle mayor importancia en las estrategias nacionales de desarrollo rural. Este objetivo se demuestra pertinente y relevante, tanto por la contribución que el apoyo a la AF puede hacer a la seguridad alimentaria y al desarrollo de la población rural, como por la necesidad de articular visiones y propuestas con motivo de la declaración por Naciones Unidas del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) en 2014.

2.2. Método del diálogo de políticas.

En un comienzo, se realiza una ronda de reuniones con actores clave y un diagnóstico inicial sobre el contexto subregional; un ejercicio de mapeo de actores; la elaboración de documentos de posición y se establece una agenda. En el ejercicio de **mapeo de actores** realizado en los meses de septiembre y octubre de 2013, se identificó a los actores relevantes según su importancia, influencia, nivel de participación y mecanismo de participación. Se identificó para cada uno de los cuatro países los principales actores pequeños productores, organizaciones campesinas e indígenas, agencias públicas, organizaciones intergubernamentales con programas de apoyo, organizaciones multilaterales, países con asistencia técnica, ONGs, institutos y centros de investigación, asociaciones e instituciones, gremios de empresas privadas y agencias de cooperación. El resultado fue un amplio y exhaustivo listado, de entre el cual los representantes gubernamentales fueron el foco de la estrategia.

En la práctica, los miembros del GDR Andino pueden ser vistos como nodos que forman parte de una red regional, cada uno de ellos participa de otras instancias en las que interactúan con otros actores relacionados, involucrando a agencias financiadoras, gobiernos, organismos no gubernamentales, organizaciones académicas, asociaciones de productores y pequeños productores, lo que amplía

su radio de influencia. Actores clave han sido FAO (especialmente la representación de Perú), el IICA, PBA y los viceministerios de desarrollo rural de Perú y Ecuador.

La **estrategia** incluyó la elaboración de documentos de posición y la definición de una agenda de actividades, que contempló visitas a los países para sostener reuniones con autoridades pertinentes y la realización de reuniones presenciales y virtuales del Grupo, en las cuales se revisó la situación de la AF en cada país, se realizaron conversatorios y se tomaron definiciones respecto de las acciones a seguir. En el último año se decidió incorporar a las reuniones del Grupo a nivel nacional, a organizaciones de pequeños productores. En Colombia la reunión realizada con representantes de organizaciones campesinas permitió presentarles el Grupo, sus principales temas a la fecha y la experiencia del foro como un lugar de diálogo que incluye representantes del gobierno, académicos y de organismos internacionales.

La presencia en el Grupo de actores de la más alta relevancia en cuanto a la generación de diagnósticos y propuestas en materia de agricultura familiar, así como en el apoyo de proyectos concretos en los territorios, se traduce en que el GDR Andino sea un espacio privilegiado que reúne trayectorias personales e institucionales reconocidas y validadas en la subregión. Sus redes de contactos y su llegada con autoridades y tomadores de decisión son un activo indispensable para la incidencia.

Instalar la AF como prioridad dentro de las agendas de desarrollo rural y agropecuario es un objetivo del todo pertinente. No sólo se ha promovido su inclusión esgrimiendo argumentos relativos a desarrollo social y reducción de pobreza, sino que también se ha hecho un esfuerzo por dar visibilidad a evidencias técnicas que señalan que la AF es más eficiente y productiva, desmitificando la idea de que las economías de escala operan en la agricultura. Si bien esto puede ser cierto en los procesos de comercialización y distribución, no lo es en el de producción.

2.3. Resultados logrados.

El GDR Andino ha logrado resultados positivos, posicionándose como un espacio que cubre un vacío en materia de diálogo regional para la AF, especialmente después de la discontinuidad del Comité ad hoc de la Comunidad Andina de Naciones. Además, destaca su contribución a dos estrategias públicas de apoyo a la agricultura familiar en Perú y Colombia.

Posicionamiento. El GDR Andino es un espacio reconocido y posicionado como foro de diálogo e incidencia a favor de la Agricultura Familiar. En una primera etapa,

su acción en torno a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) contribuyó a que en la IV Reunión Andina de Ministros de Agricultura del año 2013 se expidiera una Declaración aprobando lineamientos estratégicos para impulsar el desarrollo rural en la región y de apoyo al Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014), creando al interior de ésta un *Comité Andino de Desarrollo Rural Territorial* abocado a los temas agropecuarios, de desarrollo territorial rural y de agricultura familiar⁷. Este espacio contaba con un marco institucional legitimado por los países miembros e involucraba a sus autoridades del más alto nivel, participando activamente los ministros de agricultura y/o viceministros de desarrollo rural. La CAN venía trabajando este tema hace algunos años y el año 2011 había publicado una propuesta conceptual y metodológica denominada “Agricultura Familiar Agroecológica Campesina”. El impulso del GDR ANDINO a la temática favoreció la institucionalización de la discusión en esta materia mediante la creación del comité mencionado.

Sin embargo, al poco tiempo, los ministros de relaciones exteriores decidieron un rediseño de la CAN y la disolución de su Comité Andino de Desarrollo Rural Territorial, con lo cual la región Andina quedó sin un espacio institucionalizado de debate sobre estos temas y el GDR ANDINO se instaló como el único foro subregional que reúne a los distintos actores de organismos multilaterales y de los gobiernos para abordar las políticas públicas en torno a la agricultura familiar (AF), aunque sin un marco institucional intergubernamental de respaldo. Ante esto, la mirada del GDR ANDINO se orientó hacia el MERCOSUR y su *Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)*, donde vio una nueva ventana de oportunidad para incidir en que los ministerios de agricultura pusieran en agenda el tema y llevaran a cabo medidas a la luz de las experiencias de los otros países. El objetivo es que los países andinos participen en la REAF creando dentro de ella un grupo especial para abordar las particularidades de la AF andina, la cual tiene diferencias importantes con los países del sur. Se logró que el MADR de Colombia enviara una delegación oficial a la reunión de REAF de 2014 en Montevideo. Ecuador y Bolivia ya vienen participando de forma permanente en ella, mientras que Perú no ha mostrado interés, sosteniendo que existen diferencias relevantes en la situación rural entre la zona andina y el Mercosur y que en este último Brasil tiene una posición hegemónica que afectaría el tenor de los acuerdos a los que ahí se llegue.

Incidencia en actores. El espacio del GDR involucra a actores que por su trayectoria tienen conocimiento y experiencia en la materia, o bien intereses para que mejore la situación de la agricultura familiar y/o los pequeños productores. No

⁷ Ver: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3434&accion=detalle&cat=NP>
<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202013/12618.pdf>

obstante, el GDR representa un espacio de intercambio que les es útil, que favorece la articulación y que recientemente se ha abierto a las organizaciones campesinas confrontadas con representantes del MADR.

Incidencia en procesos de políticas. Las reuniones con los viceministros de agricultura de la CAN, así como la participación en la XXII reunión de la REAF en 2014, conforman espacios en los que se ha impulsado dar prioridad en la agenda a los temas de agricultura familiar y con los énfasis desarrollados por el Grupo. El GDR ha contribuido a relevar la idea del intercambio entre experiencias nacionales a nivel regional, tendiente a compartir los aprendizajes y mejorar la formulación e implementación de las políticas.

El GDR Andino es reconocido, ante todo, como un *espacio de diálogo multiactoral y neutral* que combina las escalas nacional y subregional andina. El que sea multilateral otorga un sello de neutralidad y eso ayuda a acercar visiones y compartir experiencias.

La generación de un espacio de diálogo e *intercambio de experiencias* entre los miembros de los distintos países ha sido relevante, por cuanto se han hecho visibles las similitudes y diferencias tanto de las problemáticas como de las posibles soluciones. Un ejemplo es el trabajo del IICA con un análisis comparado de políticas e instrumentos de AF, en el marco del Observatorio de políticas de AF, que fue presentado en el GDR ANDINO y ante el cual representantes de Ecuador y Bolivia se mostraron interesados. Otro ejemplo es la experiencia de Compras Públicas en Brasil, que ha generado interés en Colombia.

Incidencia en Políticas. El trabajo que se hizo con el Comité Andino de Desarrollo Rural Territorial de la CAN, contribuyó a la generación de la *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar de Perú 2015-2021* y la correspondiente *Ley para la Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar*, promulgada en noviembre de 2015⁸. Con ello, el GDR ANDINO por un lado logra contribuir a que se instale el tema en la agenda y por otro, a la elaboración de un instrumento concreto para su promoción en el país. En Perú miembros del GDR Andino participan en el año 2014 en la Comisión Multisectorial coordinada por el MINAGRI “Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014”, encargada de proponer, implementar y fiscalizar un programa de actividades para la promoción y desarrollo de la AF. Entre sus propuestas está la *Estrategia Nacional de AF 2015 – 2021*, cuyo objetivo es “orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados en los agricultores y agricultoras familiares, sobre la base del uso

⁸ Ver: <http://minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2015/ds09-2015.pdf>

sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural”, es el principal instrumento impulsor del desarrollo rural en Perú⁹. Por su parte, la Ley de promoción y desarrollo de la AF tiene por objetivo “mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción de los organismos competentes, en los distintos niveles de gobierno con un enfoque multisectorial e intergubernamental, para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar, a través de políticas que mejoren el acceso a los recursos naturales productivos, técnicos y financieros; su articulación estable y adecuada con el mercado, garanticen la protección social y el bienestar de las familias y comunidades dedicadas a esta actividad sobre la base de un manejo sostenible de la tierra”.

En Colombia, el GDR Andino tuvo un espacio de incidencia en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural), creada por la Presidencia de la República para definir los lineamientos, políticas e instrumentos para el desarrollo rural en los próximos veinte años y cuyos resultados serán claves para orientar el posconflicto derivado de los Acuerdos de Paz entre el Estado colombiano y las FARC. La Corporación PBA –donde radica la Secretaría Técnica del GDR Andino– elaboró el capítulo “*Estrategia de Inclusión Productiva y Agricultura Familiar*”, aprobada por el *Comité Directivo de la Misión Rural y presentada al Presidente de Colombia*¹⁰. El objetivo de la Estrategia es “*que los agricultores familiares mejoren su nivel y calidad de vida con base en un mayor acceso a activos productivos y a mercados, a servicios sociales y públicos y a infraestructura, y en el desarrollo de sus capacidades, de manera que puedan aprovechar las oportunidades que generen las dinámicas de los territorios en los que viven*”. La Estrategia reconoce la importancia de la AF, sus características particulares y las dificultades que enfrenta; propone una definición de AF; y establece entre sus elementos clave el Diálogo de Políticas y la creación de un Registro Nacional de Agricultores Familiares.

⁹ La Estrategia: (i) reconoce la importancia de la AF; (ii) define y caracteriza la AF; y (iii) señala su relación con los enfoques de desarrollo territorial, desarrollo sostenible y desarrollo humano. Incluye los siguientes conceptos: acceso a factores de producción; acompañamiento integral para la innovación con base en recursos locales; fortalecimiento de la asociatividad; integración de la AF a los mercados; manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático; inclusión social y seguridad alimentaria; mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial; fortalecimiento institucional; y gestión del conocimiento e innovación.

¹⁰ Ver: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/9%20-%20Estrategia%20de%20inclusi%20n%20productiva%20y%20agricultura%20familiar%20%28R%29.pdf>

2.3 Lecciones y aprendizajes.

La institucionalización o formalización del GDR Andino en un marco intergubernamental aparece en opinión de los actores involucrados como necesario para lograr resultados de incidencia perdurables en el tiempo. Se apunta a la necesidad del establecimiento de un acuerdo al más alto nivel, entre los ministros de agricultura de los países, que defina su compromiso institucional con el impulso de estrategias y políticas concretas en beneficio de la agricultura familiar. El compromiso de las autoridades ministeriales debe ir de la mano de acuerdos de carácter oficial o al menos de espacios formalizados de unión de voluntades. En este sentido, los miembros más activos del GDR Andino señalan que la realización de un seminario o conferencia con la presencia de los ministros de agricultura es un hito indispensable de relanzamiento del Grupo como espacio fuerte para tratar los temas de AF en la subregión.

Si bien el Grupo ha consolidado la participación de organismos multilaterales, agencias y representantes institucionales, es un desafío que recién se está comenzando a abordar la incorporación de organizaciones campesinas y de pequeños productores, que retroalimenten la discusión desde su experiencia y realidad, a objeto de dar voz y representación a los principales destinatarios de las políticas promovidas.

El trabajo ha avanzado con diferentes grados de logro en Perú, Colombia y Ecuador, sin embargo, se ha visto limitado en Bolivia, debido a que no se ha logrado vincular a un interlocutor clave que sostenga la relación en dicho país. Los cambios en el ministerio de agricultura no han facilitado este proceso y se requiere un nuevo impulso a este respecto, identificando y vinculando al Grupo a un actor que sea un nodo significativo.

Dadas las limitaciones en las agendas de las autoridades de los países y la importancia de que sean ellas mismas las que participen en las reuniones para realzar la voluntad y compromiso institucional, se evidencia la necesidad de promover con fuerza las reuniones virtuales, generando un entorno tecnológico favorable, que permita un intercambio de calidad (por ejemplo, la contratación de una plataforma tecnológica específica).

Destaca la continuidad del GDR Andino como instancia de reunión, debate e intercambio de experiencias, revelándose como significativa para el posicionamiento de la agricultura familiar en la agenda subregional y en la de los países andinos. El alcance de sus acciones y resultados podría verse favorecido por la certeza que tengan los miembros y contrapartes de que es un espacio que

continuará activo en el mediano plazo y que se busca su potenciación. Para su ST, la incertidumbre respecto de su continuidad y la experiencia reciente de renovaciones semestrales aparece como un tema crítico para el éxito y para la sostenibilidad de sus resultados.

3. RESULTADOS Y APRENDIZAJES DEL GRUPO DE DIÁLOGO RURAL CENTROAMERICANO

3.1. *Objetivo.*

El Grupo Centroamericano definió como problema central “la falta de reconocimiento de la agricultura familiar campesina como sector clave para el bienestar de los territorios rurales Centroamericanos”. Ese problema central es causado por las limitadas capacidades de los/as productores para enfrentar el contexto adverso y cambiante, por la poca gestión del conocimiento, el desarticulado capital social de la agricultura familiar, la falta de apoyo técnico para producción y comercialización y la escasa información para la adaptación al cambio climático.

Para enfrentar ese problema, el objetivo general que definió fue *promover la vinculación de las políticas de agricultura familiar, desarrollo territorial y cambio climático desde un abordaje integral*, mediante un espacio regional de análisis y discusión de temas centrales de la agricultura familiar campesina, donde interactúen actores de diversos niveles -nacional y regional, así como del ámbito público y privado- que permita incidir en las agendas institucionales.

3.2. *Método de diálogo de políticas.*

En un comienzo, se realizó una ronda de reuniones con actores clave y un diagnóstico inicial sobre el contexto subregional; un ejercicio de mapeo de actores; la elaboración de documentos de posición y se configuró una agenda. En el *mapeo de actores*, éstos se clasifican en seis tipos: instancias regionales vinculadas al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y al Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC); agencias de cooperación; sector privado, organizaciones y redes campesinas; academia y sociedad civil. Las instancias regionales vinculadas al SICA y las agencias de cooperación se entrelazan a través de la PRAT, que es una alianza de organismos internacionales para la ejecución de la ECADERT. Por otro lado, las organizaciones de productores participan en torno al

PDRR, el que a través del GDR se ve comunicado con los técnicos de las instituciones del PRAT¹¹.

Los miembros del Grupo Regional de Incidencia se auto definen como un grupo técnico mixto a nivel Centroamericano, con el fin de abrir un espacio de discusión y reflexión sobre la agricultura familiar y su papel en el desarrollo de territorios rurales Centroamericanos (Memoria de reunión del Grupo. Managua, 3 diciembre 2014).

El Grupo está integrado por dos tipos de actores: representantes de organizaciones de productores y técnicos vinculados a instituciones que trabajan para el desarrollo rural. Entre los primeros destacan la Asociación Nacional de Mujeres Productoras Agroindustriales (ANAMAR), el Programa Diálogo Regional Rural (PDRR); la Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña (CONFRAS); la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG); la Mesa Nacional Campesina (MNC-CR) y la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC).

Las organizaciones de carácter técnico representadas son el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA); la Universidad para la Cooperación Internacional (UCI); el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC); Cer Ixim Colectivo de Estudios Rurales; Plataforma Regional de Apoyo Técnico (PRAT) de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT); y la Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Agrícola Comunal (ADDAC).

La única institución Gubernamental en el Grupo es la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC), lo que evidencia su énfasis no-gubernamental y como su ruta de incidencia ha tenido mayor dinamismo en torno a las organizaciones.

El Grupo de incidencia lo coordina PRISMA y se vincula a la ECADERT a partir de la incidencia en el CAC. La estrategia de incidencia consistió inicialmente en cuatro componentes: primero las reuniones, talleres y seminarios que el Grupo organizó para crear documentación y análisis de política en los ámbitos priorizados; segundo compartir información y complementar esfuerzos con las redes de actores relacionados con la agricultura familiar; tercero sistematizar las experiencias de las organizaciones rurales para los procesos de diálogo de políticas; y cuarto impulsar de manera masiva la difusión del conocimiento y el intercambio entre los actores de

¹¹ En la PRAT se conformó un Grupo de trabajo interinstitucional sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial.

la agricultura familiar (Presentación “Objetivos de nueva fase”, Managua, 16 de octubre del 2013).

El primer *documento* elaborado por el Grupo fue presentado en el Foro Regional de Agricultura Familiar, realizado como parte del AIAF en El Salvador en 2014 y es considerado por los miembros del grupo como una actividad de la mayor importancia por su convocatoria y alcance. También fue presentado ante la Comisión Regional de la ECADERT, en la Semana del Desarrollo Territorial en Guatemala en 2015. En esta última, la presentación significó un aporte específico, por cuanto todas las otras ponencias eran técnicas, mientras que la del GDR incorporaba los planteamientos de las organizaciones de productores.

Las *reuniones* del Grupo han conformado un espacio multiactoral de nivel regional sobre el tema de la agricultura familiar. Se realizan tanto en formato presencial como a distancia y combinan el tratamiento de temas de planificación de la propia agenda del Grupo y sus pasos a seguir, como documentos y contenidos específicos.

3.3. Resultados logrados.

El Grupo de Incidencia Centroamericano ha logrado resultados positivos, posicionándose como un espacio que cubre un vacío en materia de diálogo regional para la AF, instalándose como puente o mediador entre las organizaciones de productores aglutinadas en el PDRR y las instancias gubernamentales a nivel regional, encarnadas en la SECAC.

Posicionamiento. El GDR participa de las instancias estratégicas en la subregión para lograr aportar en el desarrollo de mejores políticas hacia la Agricultura Familiar. Su participación en la PRAT-ECADERT y su rol en el PDRR y en la SECAC son reconocidas como significativas y permiten la confluencia de diversos actores, haciendo posible un vínculo que a nivel nacional no siempre es posible en los países involucrados.

El Grupo de Incidencia Centroamericano logró visibilidad ante los representantes de los ministerios de agricultura subregionales mediante su participación en la reunión del Grupo Técnico de AF del CAC en octubre de 2013, donde se acordó colaborar de forma permanente. De este modo, ambos espacios se constituyen en aliados¹².

Incidencia en actores. La diversidad de actores aglutinados mediante el GDR ha tenido por delante desafíos relacionados con la desconfianza mutua entre

¹² Uno de los miembros del GDRC forma parte del SECAC y eso fue clave para el vínculo.

productores y técnicos, y con la necesidad de un mayor debate y construcción de conocimiento sobre los problemas abordados. La conformación y operación del Grupo ha contribuido a que los pequeños productores se comiencen a sentir partícipes de las propuestas que se hacen a los gobiernos desde el GDR; que estructuren de mejor forma sus planteamientos (uno de los miembros del Grupo señala que el GDR “le ofrece insumos para propiciar una estructura de pensamientos al PDRR”) y puedan moverse desde lo reivindicativo hacia lo propositivo. A su vez, los actores técnicos comienzan a sensibilizarse en la necesidad de escuchar a los productores para la conformación de sus agendas y propuestas. Estos procesos son emergentes, pero suponen ya un primer resultado en cuanto a generar cambios en los propios actores que se involucran en el grupo.

Existe un contexto de desconfianza entre los grupos de productores y los técnicos. Se ve a las organizaciones como voces de protesta reivindicativas, pero sin ser propositivas; los organismos técnicos son vistos con resquemor por las organizaciones, dudando de que sus propuestas les consideren y convengan. Ante ello es necesario un proceso de acercamiento al menos en términos de dialogar y proponer en conjunto, y eso es facilitado y propiciado por el GDR a escala regional.

Por otra parte, el espacio del GDR facilita la articulación entre distintos actores que comparten intereses e inquietudes y sirve de puente entre instancias de distinto nivel. Esto representa una ventana de oportunidad que algunos actores reconocen y valoran: “saber que no estoy solo en lo que hago es muy relevante” (miembro del GDR).

Finalmente, los documentos elaborados por el GDR dan cuenta de que se ha avanzado en construir un grupo de pensamiento articulado, con capacidad para generar propuestas con ideas bien articuladas.

Incidencia en procesos. En el Grupo de Incidencia Centroamericano, destaca la configuración de un mecanismo de diálogo regional –inexistente previamente en la subregión- que pone en relación al PDRR con la Secretaría del CAC. Los ministros de agricultura han asumido ya su compromiso, formalizando el Mecanismo *Regional de Dialogo de Políticas sobre Agricultura Familiar*, aprobado el 16 de diciembre del 2015. Tras ello, el CAC encomendó a la FAO la tarea de presentar la conceptualización y reglas de funcionamiento de este mecanismo de diálogo.

El Consejo de Ministros de Agricultura reconoce al PDRR como interlocutor válido para el dialogo de políticas sobre agricultura familiar. Al establecimiento de este mecanismo se ha llegado tras el posicionamiento del GDR como un espacio de mediación entre la instancia del PDRR (considerado como reivindicativo y no propositivo por los representantes gubernamentales) y la SECAC (percibido por las

organizaciones como un espacio que no ha recogido sus demandas). El GDR busca, por un lado, entregar insumos a las organizaciones para que sean propositivas y, por otro, promover que el CAC muestre apertura y capacidad de escucha.

Desde el PDRR se apunta a que a nivel de cada país, las posibilidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil sobre los gobiernos son muy limitadas, siendo casi inexistentes las instancias de diálogo a nivel nacional, por lo que la estrategia de llegar hasta el nivel regional, para a través de esa vía incidir en lo nacional, es una buena alternativa.

Se señala que hasta ahora, un logro significativo es la práctica de sentarse juntos a reflexionar y a construir acciones colectivas con miras a instalar un proceso reflexivo orientado a las políticas. “El Grupo actúa como una especie de inteligencia que acompaña al PDRR, en ese proceso del PDRR ha ido creciendo por sí mismo” (miembro GDR).

En el corto plazo, las actividades del grupo y el rol de PRISMA, OXFAM y RIMISP facilitaron que en 2016 comience un proyecto de fortalecimiento del PDRR, apoyado por FIDA. En este contexto el Grupo de Incidencia funciona como una bisagra entre ambos espacios, es decir, activa un mecanismo de relación entre PDRR y SECAC, aprovechando la credibilidad y confiabilidad que este espacio ha ganado frente a ambas instituciones.

En el horizonte de mediano plazo se visualiza la elaboración de la nueva PACA (Política Agraria Centroamericana) considerando el mecanismo del diálogo, lo que es entendido por el GDR como una oportunidad para que recoja las expectativas de los pequeños productores.

Incidencia en políticas. Desde el Grupo de Incidencia Centroamericano se ha participado en la elaboración de un *Plan de Acción para el Corredor Seco*, con propuestas concretas que dan importancia a la AF.

Por otra parte, aunque su estado de maduración es aún incompleto, se ha logrado trazar una ruta para la incidencia en la elaboración de la nueva Política Agropecuaria Centroamericana (PACA), que se definirá participativamente utilizando el mecanismo de diálogo descrito en el punto anterior.

3.4. Lecciones y aprendizajes.

La capacidad de articulación de diversos actores y el trabajo coordinado con distintas instancias relevantes para el tema de la agricultura familiar y el desarrollo territorial, representan un capital muy relevante para las posibilidades de incidencia del GDR. La vinculación a la SECAC y a la PRAT con foco en la ECADERT ha sido un gran facilitador para mantener un espacio de debate y comunicación relevante. Sin perjuicio de ello, es deseable que se defina claramente cuál es el rol del GDR en el entramado PDRR-SECAC.

La existencia de la ECADERT y del PDRR proveyó un piso sobre el cual poner énfasis en la coordinación a nivel de la sociedad civil y el establecimiento de puentes y mecanismos de mediación con la institucionalidad gubernamental de los países. Esto es, el contexto de instancias de coordinación y la diversidad de actores de la sociedad civil involucrados representan una situación que es vista como una oportunidad por el Grupo y a partir de la cual se elabora la estrategia. Desde instancias anteriores y también paralelas, se busca fortalecer a las organizaciones, cumpliendo el Grupo de Incidencia Centroamericano un rol activo sobre dicho espacio de oportunidad.

El posicionamiento del tema de la agricultura familiar por el AIAF (2014) declarado por Naciones Unidas fue un gran facilitador para que en algunos Ministros de Agricultura se matizara la visión empresarial del sector y existiese una apertura hacia propuestas en la materia.

Resta aún fortalecer una mirada regional entre los integrantes del grupo, dado que todavía piensan en agendas individuales, tanto de país como del sector. Luego que en algunos sectores se les ha cerrado el espacio a lo interno del país, renunciaron a seguir intentado incidir a través del país, y ahora están buscando incidir por medio de la región, pero parece deseable hacer las labores de incidencia en ambos niveles para que el Grupo mantenga legitimidad.

Es deseable que se trabaje en mecanismos que ayuden a superar las desconfianzas que todavía existen entre los miembros de organizaciones de productores y los representantes de instancias técnicas. En este sentido el papel de la Secretaria Técnica del Grupo es importante porque existe reconocimiento de ambos lados de su rol y capacidad.

Por último, es necesario considerar que la incidencia es una cosa de largo plazo. Actualmente el Grupo ha logrado abrir las puertas de los espacios para incidir en la toma de decisiones en la región, pero queda pendiente qué hacer para que no se

cierren y cómo seguir avanzando. Por ello, el que el proyecto haya operado de manera fragmentada en el tiempo, con apoyo financiero menor a un año, obliga a enfocarse en tareas de corto plazo y limita su alcance y proyecciones.

ANEXOS

Anexo N°1: Metodología para la operación del modelo de diálogo regional

El modelo de diálogo de políticas para la incidencia implementado por los Grupos Regionales de Diálogo Rural puede caracterizarse por los siguientes elementos, entendidos como pasos sucesivos:

1) Diagnóstico inicial

El diagnóstico inicial apunta a identificar políticas, programas, proyectos y actores relevantes en materia de Seguridad Alimentaria en las dos regiones y ocho países de América Latina y el Caribe abordadas: Área Andina (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador) y Centroamérica (Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador), así como indagar acerca de la disposición al diálogo en los contextos regional y nacional.

En primer lugar, se realizó una exhaustiva búsqueda y análisis de información de tipo cuali-cuantitativa, con fuentes secundarias y primarias, a cargo del equipo central de Rimisp, encargado de la elaboración del proyecto. La información recolectada fue contrastada con la opinión de algunos informantes claves en algunos de los países involucrados, sean estos miembros de instituciones socias de Rimisp en la región o investigadores de la institución con sede en otros países.

También en calidad de informantes claves, y privilegiando un enfoque participativo, se incorporó a este diagnóstico las visiones e intereses de algunos actores claves de Oxfam, que lideran proyectos en los países que integran la unidad de análisis de esta búsqueda de información. Específicamente, se consultó a cuatro profesionales de las oficinas de Colombia, Guatemala, El Salvador y Honduras, quienes fueron entrevistados/as a través de una pauta de preguntas abiertas, validada en reuniones previas con la contraparte técnica del proyecto en Oxfam.

En tercer lugar, se contrató la elaboración de dos consultorías orientadas a indagar en las instancias de diálogo sobre políticas públicas que tengan dentro de sus preocupaciones la agricultura, la seguridad alimentaria y/o el desarrollo rural y la valoración pública de dichas instancias. Cada una de estas consultorías analiza cuatro países y una de las regiones objeto de interés. Estuvieron a cargo de

organizaciones socias de Rimisp en Colombia (Corporación PBA) y El Salvador (Fundación PRISMA).

2) Conformación de la Secretaría técnica del Grupo

Los secretarios técnicos de los Grupos tienen un perfil específico. Poseen una trayectoria de trabajo en el campo del desarrollo rural, con reconocimiento y vínculos en el mundo público, académico, de los organismos internacionales y agencias de cooperación, y de la sociedad civil. Tienen capacidad de convocatoria ante los actores clave y forman parte de entidades que a su vez trabajan en temáticas de desarrollo rural, multiplicando los espacios de interacción sobre el tema.

La identificación de este actor es un paso clave.

3) Mapeo de actores

Una vez conformada la secretaría técnica, se procedió a elaborar un mapeo de actores. Dado el propósito y carácter subregional de los grupos, el modelo consideró en el mapeo de actores los niveles nacional y regional. En el caso del GDR Andino, se identificó a los actores clasificándolos según once categorías: pequeños productores, organizaciones campesinas e indígenas, agencias públicas, organizaciones intergubernamentales con programas de apoyo, organizaciones multilaterales, países con asistencia técnica, ONGs, institutos y centros de investigación, asociaciones e instituciones, gremios de empresas privadas y agencias de cooperación. Asimismo, buscó vínculos con instancias regionales, tales como la CAN y la REAF-MERCOSUR. En el caso del Grupo de Incidencia Centroamericano, los actores fueron clasificados según cinco categorías: organismos vinculados al SICA, organizaciones académicas y de investigación, agencias de cooperación técnica, sociedad civil con énfasis en los grupos de consumidores, y sector privado (cámaras empresariales).

Ese mapeo permite identificar a los actores relevantes que deben convocarse o bien sobre los que se espera incidir.

4) Documento de posición

Se elaboraron para motivar el diálogo, estructurados sobre el mensaje de que la agricultura familiar es más eficiente en el uso del suelo y otros recursos que la explotación a gran escala, así como más intensivo en mano de obra y que hay buenas experiencias que pueden destacarse para orientar mejor el gasto público en agricultura (en la zona andina); y que la agricultura familiar es más eficiente y su fortalecimiento de manera integral, vinculado a las agendas climática y de desarrollo territorial, puede aportar a mitigar las consecuencias negativas del cambio climático (en Centroamérica).

5) Convocatoria a conformación del foro

Los secretarios técnicos realizan invitaciones a los actores identificados como relevantes para participar en el Grupo, para dialogar e impulsar los temas propuestos. A partir de esto se van estableciendo los temas de agenda del Grupo.

6) Reuniones y foros

Las reuniones son tanto presenciales como virtuales, con el objeto de facilitar la participación de los representantes de los distintos países de las subregiones. También se alterna el lugar de la reunión entre algunos de los países.

Las reuniones son el motor y eje del modelo, por cuanto hacen posible el diálogo y el intercambio de experiencias entre los distintos actores.

7) Participación de los miembros en instancias relevantes en el ámbito de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria

Otro elemento que enriquece las posibilidades de incidencia del Grupo es la participación de sus miembros en otros espacios en los que se abordan los temas promovidos, ya sean de carácter institucional nacional, intergubernamental, multilateral o a nivel de la sociedad civil de los países. Con ello se van disseminando las ideas y estableciendo tejido social que pueda apoyar las propuestas.

Anexo N°2: Documentos de posición de los Grupos Regionales de Incidencia



CHILE

Huelén 10, 6to Piso
Providencia | Santiago
(+56 2) 2236 4557

COLOMBIA

Calle 75 8-34, 2do Piso | Bogotá
(+57 1) 383 7523

ECUADOR

Checoslovaquia E9-95, entre Suiza
y Moscú. Edificio Eveliza Plaza.
Planta Baja | Quito
(+593 2) 515 0144

MÉXICO

Yosemite 13, Colonia Nápoles
Delegación Benito Juárez | DF
(+52 55) 5096 6592