

# **Participación e integración de partes o sujetos interesados en los debates sobre políticas y normativas de la Agricultura Ecológica: La situación en España (Proyecto ORGAP)**

Alonso N.; González, V.; Moreno, J. L.; Porcuna, J. L.  
Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE)  
Cami del Port, s/n. Edif ECA, patio int. 1º Apdo 397  
E-46470 Catarroja (Valencia, Spain)  
Tel. ++34 961267200. Fax ++34 961267122. Móvil ++34 627343399  
E-mail: [vgonzalez@agroecologia.net](mailto:vgonzalez@agroecologia.net)  
Web: <http://www.agroecologia.net>

## **Introducción**

La integración de las “partes o sujetos interesados” (stakeholders), en la elaboración y desarrollo de políticas de fomento, promoción y regulación de la agricultura ecológica y, por extensión, su participación más activa y decidida en su aplicación y gestión, seguimiento y evaluación, es un aspecto, que beneficia y mejora su efectividad, según se ha aceptado más ampliamente por los estamentos políticos y la comunidad científica. La propia Comisión Europea atendiendo, preocupada por la percepción de “desconexión” entre órganos de gobierno de la Unión Europea y sus ciudadanos, estableció en 2001, una serie de códigos que reúne los principios de “Buena Gobierno” en un documento (EC, 2001), con el propósito de abrir el debate previo para la elaboración y desarrollo de políticas con objeto de hacerlo más inclusivo y contable, reconociendo el involucramiento de todos los actores y partes interesadas en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas, como uno de los principios importantes del mismo, que adicionalmente acelera el proceso de toma de decisiones en políticas y fortalece los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.

La aplicación general de dichos principios a nivel de estados miembros de la Unión Europa es dispar y se ha desarrollado de forma diferente, dependiendo del talante de los gobernantes políticos, así como del desarrollo de los valores democráticos en los estados miembro. En el sector de la agricultura ecológica, esto se ha reflejado de forma más fehaciente, al tener este una extensa tradición de autogobierno, desde antes de ser regulado oficialmente y tratarse de un ámbito relativamente nuevo en políticas agrarias.

En los países de la Unión Europea, se han establecido diferentes mecanismos de integración y/o participación de los operadores y partes interesadas del sector ecológico en estos procesos. En España, este aspecto fue incluso contemplado legalmente, para los operadores directos con la figura de los consejos reguladores y comités reguladores de agricultura ecológica, de carácter semi-público en la mayoría de las comunidades autónomas. Sin embargo, en la práctica el estilo de hacer política así como la manera de establecer normativas, no ha contemplado estructuras apropiadas de debate y diálogo que integren a todos los actores sociales, como los consumidores, los grupos ecologistas y otros, como veremos

El proyecto Plan de Acción Europeo en Agricultura y Alimentación Ecológica (ORGAP), en cuyo consorcio ejecutor está incluida la Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE), que pretende desarrollar metodologías de Evaluación del Plan de Acción Europeo para la Agricultura y la Alimentación Ecológica, a partir de experiencias de aplicación de políticas y planes de acción Nacionales, incorpora en su planteamiento la valoración de la integración de los sujetos interesados y la consideración de sus aportes por parte de las autoridades y Gobiernos.

Este trabajo, realiza un repaso histórico de la participación que han tenido los sujetos interesados en la definición de políticas y normativas en agricultura ecológica en España, concentrándose en el análisis y valoración de los últimos acontecimientos, sin establecer comparaciones con otros estados miembro, que exigiría un trabajo de contextualización, fuera del marco de este trabajo. El trabajo se basa en la revisión de los distintos documentos y escritos elaborados en las acciones e iniciativas emprendidas en este campo, consultas a los protagonistas en especial a los integrantes de SEAE, desde un enfoque de investigación participativa con la intención de contribuir al análisis contextual en nuestro país

### **Algunos antecedentes**

En España, esta integración del movimiento de la agricultura ecológica, en el debate y la definición de las políticas y normativas, ha seguido una evolución irregular desde que comenzó a ser considerado un *sector económico* que necesitaba una legislación específica a fines de los ochenta. Al principio, el sector estableció sus propias reglas y normativas, casi siempre inspiradas en el marco general de las Normas Básicas de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica (IFOAM), sin ninguna intervención de las autoridades o del Gobierno. Al comenzar a considerar la necesidad de su legislación, el ministerio de Agricultura, pesca Y alimentación (Mapa) abrió una mesa de interlocución con el sector a través del Instituto nacional de Denominaciones de Origen (INDO), que finalizó con la aprobación de una ley estatal que regulaba la práctica de la agricultura ecológica, el etiquetado y su forma de certificación, en el año 1988, que convirtió a nuestro país en el tercero de Europa con legislación en este campo.

La creación del Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica (CRAE), en España en 1989, institucionalizó la representación del sector como órgano interlocutor y regulador de las autoridades competentes centrales en materia de agricultura ecológica. La discusión y posterior aprobación y transposición del Reglamento CEE 2092/91, reabrió un proceso de consulta y participación del sector en el debate normativo con el MAPA, a través del CRAE y los grupos de trabajo establecidos al efecto. Con la transferencia de competencias a las CCAA autónomas, el proceso de toma en consideración de la opinión de los actores del sector en el debate sobre políticas agrarias y sobre reglamentos que afectan a la agricultura ecológica, se regionalizó y dejó de constituir una agenda común a nivel estatal.

### **Estructuras de participación del sector AE**

La participación de los agentes del sector (primarios y secundarios) de la agricultura ecológica en los debates sobre normativas y políticas agrarias, se ha circunscrito a los círculos de representantes elegidos en los Consejos y Comités Reguladores de la Agricultura Ecológica, allá donde se crearon, que además recibieron la tarea de gestionar la organización de la certificación y desarrollar sistemas de promoción del sector con limitados recursos. La organización del sistema de certificación semi-pública, absorbió gran parte de los esfuerzos de éstas entidades, en detrimento de la labor de interlocución e incidencia en las políticas agrarias para favorecer el impulso de la agricultura ecológica. La participación en los debates sobre normativas o políticas en favor de la agricultura ecológica, fueron por la misma razón escasos. Sólo en contadas ocasiones, como en Cataluña, se establecieron estructuras internas para debatir y revisar las normativas internas y establecer el manual de calidad de la entidad

A nivel estatal, dentro del marco del Consejo Regulador de la Agricultura (CRAE), como órgano restringido ahora a labores de consultivas a partir de 1993, se estableció un Grupo Técnico de “Normativas y certificación”, compuesto generalmente por los responsables técnicos de los Comités y Consejos Reguladores de la Agricultura Ecológica y representantes de las autoridades competentes autonómicas, que ha propuesto distintas normativas para complementar el Reg 2092/91, en particular en su última etapa de funcionamiento activo, hasta el año 2001, después de un periodo de varios años (1995-1999, en los que su funcionamiento estuvo más vinculado a consolidar las estructuras autonómicas. Sin embargo, esta coordinación no ha estado vinculada a un proceso de consulta y debate previo, con amplia participación de los operadores ecológicos a nivel autonómico, que incorporara sus puntos de vista en el debate estatal. El debate e interlocución “normativo” se ha limitado a elaborar interpretaciones técnicas sobre el Reglamento CEE 2902/91, desarrollar normas y procedimientos para aquellos aspectos no contemplados en dicho reglamento y armonizar su aplicación en las distintas CCAA de certificación. Este foro ha sido también aprovechado por el MAPA, para consultar y contrastar opiniones y posturas en relación a los puntos de agenda a debatir en el Grupo Permanente de Agricultura de la Comisión Europea, conocido por “Comité del Artículo 14”.

Este ha sido, hasta la fecha, el único foro debate estatal, con limitada participación indirecta del sector AE. El CRAE, órgano a que se adscribe teóricamente este grupo de trabajo, ha sido convocado en ocasiones esporádicas, ampliándolo a los miembros de los órganos de gobierno de Comités y Consejos Reguladores, para tratar aspectos protocolarios, o informar sobre las actuaciones previamente decididas por el MAPA (p. e. la liberación del término “bio”), o bien la invitación a opinar en algunas consultas puntuales o en determinados aspectos, como por ejemplo para la formulación del Plan Estratégico de Agricultura Ecológica, anunciado a inicios del año 2004. Es notable destacar aquí, que en este caso, no se asignó a éste órgano ningún papel relevante en su elaboración.

Este proceso ha ido reservando el debate (y la toma de decisiones) en materia de nuevas normativas en agricultura ecológica a los empleados y técnicos de las entidades de control y certificación, con escasa participación de los operadores del sector. La consecuencia más destacada de todo este proceso, ha sido la notable reducción de la participación e influencia del sector en la definición de normativas y en las políticas agrarias a favor de la AE

La implicación de representantes del sector en la gestión de la inspección y control en los Consejos y Comités Reguladores públicos de Agricultura Ecológica, al de lo esperado, ha provocado el efecto contrario al esperado, en muchos casos, donde la inercia de funcionamiento ha seguido las pautas de la burocracia de la administración pública, en las que es habitual “delegar” la responsabilidad en los empleados “técnicos” de dichas entidades. Este hecho, junto a la limitada vertebración de las pocas organizaciones de operadores ecológicos existentes, la integración de la mayoritaria de agricultores ecológicos en organizaciones profesionales agrarias (OPA’s) generalistas, en secciones específicas que se fueron creando dentro de ellas, con el consecuente esfuerzo necesario para entablar el diálogo entre agricultores convencionales y ecológicos dentro de ellas, así como la indiferencia de los Gobiernos a nivel autonómico y estatal, fue restando protagonismo y peso al sector de la agricultura ecológica, en su interlocución con las Autoridades Competentes, durante un largo periodo desde 1995 hasta inicios del año 2000, tanto a nivel estatal como autonómico. La posición del sector AE en esta época, no fue de búsqueda del diálogo con las autoridades, sino de expresar sus reivindicaciones, conociendo el escaso interés de las autoridades en este tema

## Recomposición del sector

En el año 2000, ante la dificultad de identificar los productos utilizados como “insumos” para la producción realmente autorizados, surgió la iniciativa de establecer sistemas comunes de control y certificación de los mismos, aún no regulado en el Reg CEE 2092/91, dando origen a la creación de **Intereco** que, se define como una asociación de promoción de la AE con fines más amplios, en la práctica su función se ha limitado hasta ahora a poner en marcha este sistema común de certificación de productos para la agricultura ecológica

Ante esta situación, en el año 2001, hubo un intento de aglutinar y coordinar esfuerzos a nivel estatal para ganar influencia en la formulación de políticas para el sector AE, por iniciativa de algunas organizaciones del sector de ámbito estatales (FANEGA, SEAE, CEOCPE). Dicho proceso que consistió en organizar una reunión inicial en Benifaió y otra en Córdoba, y que constituyó una Alianza por la Agricultura Ecológica, no prosperó aunque muchas de las propuestas de acciones han sido llevadas a cabo en parte, mucho más tarde, con otros protagonistas

El proceso “participativo” de formulación del Plan Andaluz de Agricultura Ecológica, en el año 2001, incorporando grupos de trabajo con representantes del sector para analizar la situación de partida y proponer acciones a desarrollar, supuso un cambio de esa manera entender la inclusión de los agentes del sector AE en políticas públicas y es considerado como ejemplo de integración de los sujetos interesados en el desarrollo de las mismas.

Dicho plan estableció mecanismos de participación de los actores del sector (Consejo Andaluz de la Producción Ecológica) en el seguimiento del mismo, aunque más tarde se excluyeron a los Grupos ecologistas. Recientemente se ha encargado a un Grupo de Expertos seleccionado para que desarrolle una propuesta de Plan de Acción continuación del actual, para ser sometido a consulta a los agentes del sector AE. Este hecho y el posterior establecimiento de la Dirección General de Agricultura Ecológica (DGAE) dentro de la Consejería de Agricultura y Pesca (2003), hacen de este caso un modelo, que ha sido seguido en parte por alguna CCAA, como el País Vasco o Madrid.

Distintas actuaciones del Gobierno central (MAPA), en materia de la agricultura ecológica, como el citado de la liberalización del término “bio”, y la consecuente protesta generalizada del sector, canalizada vía denuncia judicial en España y en Bruselas, la inoperatividad de la CRAE, órgano consultivo del Mapa, la aparición de distintos casos de contaminación de maíz ecológico por transgénicos, o el anuncio unilateral de este departamento de un Plan Estratégico estatal para la Agricultura Ecológica en 2004, hicieron reaccionar al sector AE y tomar posicionamientos públicos

Especialmente, la propuesta de borrador y la propia consulta en internet del Plan Estratégico de la AE, provocó la elaboración de contrapropuestas alternativas más o menos elaboradas en distintas organizaciones del sector AE. Curiosamente los Consejos y Comités Reguladores de AE, aunque respaldaron las iniciativas, no fueron protagonistas activos de este proceso, probablemente por su inclinación a priorizar la gestión de la certificación.

Sin duda, el asunto que más ha hecho que el sector AE intentara influir en las políticas públicas ha sido el intento de regular el cultivo de variedades transgénicas, en especial en maíz, ante la aparición de casos de contaminación en ecológico. En este aspecto ha sido importante el acercamiento a las organizaciones ecologistas que han apoyado al sector de la AE.

El despertar del dormido interés del movimiento de agricultura ecológica en influir en las políticas públicas, se ha debido también, de forma particular, a la presencia regular de representantes del mismo en las actividades del Grupo IFOAM EU en Bruselas y la participación de algunos de sus miembros en el Grupo de Agricultura Ecológica de COPA y en algunos proyectos de investigación, que ha permitido ver de cerca, entre otros, los intentos de las Autoridades del MAPA de mostrar a España como un ejemplo de co-existencia en maíz entre cultivos ecológicos y convencionales.

### **Evoluciones mas recientes**

El cambio de signo político en el Gobierno Central, en marzo de 2004 y la expectativa de una mayor sensibilidad hacia la AE, ha intensificado las acciones de incidencia de representantes del sector AE, tanto con el Gobierno Central y Parlamento, reclamando mayor interlocución.

Un hecho que aglutinó a gran parte de los agentes del sector AE (junto a organizaciones ecologistas y asociaciones de consumidores), fue la oposición al anuncio de la publicación del Real Decreto sobre coexistencia entre cultivos transgénicos y el resto de cultivos, del nuevo equipo de Gobierno en 2005.

El reconocimiento del MAPA de la necesidad de integrar la opinión de los agentes del sector AE en el debate sobre políticas agrarias y normativas, se hizo patente con la celebración de las primeras Jornadas de Reflexión específicas sobre la Agricultura Ecológica (Mayo, 2005), a cuya clausura acudió la propia Ministra de Agricultura. En esta Jornada se debatieron las bases para establecer un futuro plan de acción estatal en agricultura ecológica. Además la Dirección General de Industrias Agroalimentarias y Alimentación, establecido posteriormente un calendario de interlocución con los agentes del Sector AE, invitando a representantes de agentes estatales relevantes del sector. A esto hay que sumar la reciente firma de convenios marco de colaboración del MAPA con algunas entidades del sector

Otro ejemplo ilustrativo de ese cambio de actitud en la clase gobernante, en relación a la participación de los agentes del sector en el debate político y normativo, lo constituye la reciente búsqueda de consensos para elaborar normativas de comunes para elaboración de vino ecológico. El MAPA y las Autoridades competentes autonómicas, habían constituido un Grupo de Expertos que elaboraron varios borradores de normativas, que no agradaron a una parte del sector. La presión del sector AE para incorporar sus puntos de vista y el apoyo de la DGAE (Conserjería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía) y la colaboración de SEAE, hizo que se organizara una Jornada específica sobre este tema (Jerez, abril 2006), que replanteó la postura del MAPA y amplió las aportaciones del sector al documento.

Este hecho, hace necesario replantear las relaciones del sector con los gobernantes y establecer o adoptar unos principios de buen gobierno a nivel estatal

### **Acciones, niveles y materias de incidencia**

El Grupo de organizaciones AE estatales que ha desarrollado acciones de incidencia política, compuesto por Asociación CAAE, Asociación Vida Sana, COAG, CCAE, Confederación de Consumidores, FEPECO, Red de Semillas y SEAE, ha concertado distintas acciones de incidencia, fundamentalmente reuniones a nivel del Gobierno Central, con distintos responsables y niveles (Secretarios generales, directores generales y Subdirectores) del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Además se han concertado reuniones con el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Se han mantenido contactos con

responsables del Ministerios de Salud y con el Ministerio de Asuntos Exteriores, en particular con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

A nivel Parlamentario se han mantenido reuniones con Diputados del Grupo Socialista y, en menor medida, con Izquierda Unida (IU) y Esquerra Republicana de Cataluña (ERC).

Por ultimo, se han enviado cartas y documentos a Autoridades Competentes autonómicas en Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural

El proceso de establecer una coordinación estatal legítima del sector AE, no exenta de problemas internos, culminó tras diversas reuniones, en el Encuentro sobre **Políticas Agroalimentarias y Agricultura Ecológica** (Sevilla, marzo 2006), con la asistencia de representantes de las principales organizaciones estatales involucradas en la cadena alimentaria ecológica (productores, elaboradores, comercializadores, consumidores) y organizaciones de apoyo (certificación, asesores e investigadores), para acordar estrategias comunes e influir en las actuación en políticas agroalimentarias. La Mesa no tiene todavía entidad propia, ni presupuesto para su acción y su coordinación ha sido ejercida por SEAE.

### **Aspectos de la agenda política de la agricultura ecológica**

Los principales temas sobre los que se ha tratado de influir, por este orden, han sido: Relación del sector AE con el MAPA, Protección del término “bio”, Plan de acción en AE, Regulación de la coexistencia con los OMG’s; ley de semillas, política de investigación, Cambio climático y AE, política de desarrollo rural y reglamento de la agricultura ecológica;

En relación a este último tema (reforma del Reglamento CEE 2092/91 de AE), aunque se ha introducido en la agenda y se han discutido algunos elementos, no ha sido la cuestión central que le corresponde, por su relevancia para el sector AE

Debemos mencionar aquí, que hay al menos tres factores, además del mencionado anteriormente, que limitan una mayor implicación del sector AE en el debate europeo sobre la reforma del Reglamento de la AE: a) el escaso hábito desarrollado en el sector AE; b) la escasez de estructuras y recursos que faciliten la participación de operadores este tipo de debates, tanto a nivel autonómico, como estatal; c) la convicción generalizada de que las normativas son cuestiones técnicas o específicas de certificación, que deben delegarse en equipos técnicos; y, d) el predominio de la percepción de que este tipo de cuestiones se regulan en Bruselas, existiendo escaso margen de negociación

### **Conclusiones**

El sector de la AE se reorganizó en España, después de un largo periodo de disgregación, para oponerse a políticas que amenazan su desarrollo, en alianza estratégica y con el apoyo de otros sectores sociales (ecologistas, consumidores, etc.). Un nuevo escenario político teóricamente más favorable y sensible a la agricultura ecológica, ha permitido establecer una plataforma de diálogo e incidencia en distintos temas a nivel estatal.

La citada plataforma ha realizado diversas acciones de incidencia (reuniones, notas de prensa y elaboración de documentos de posicionamiento) con dos Ministerios a nivel estatal, en distintos niveles de decisión.

A nivel estatal se ha consolidado una agrupación de elaboradores ecológicos (FEPECO) y posteriormente la Red de Semillas. Algunos grupos de consumidores convencionales autonómicos, se han unido a esta iniciativa. En cualquier caso, existe ahora un reconocimiento amplio en las organizaciones del sector AE de la necesidad de establecer espacios de debate internos.

Aunque todavía no se ha consolidado una plataforma específica de apoyo a la agricultura ecológica, se ha logrado desarrollar un proceso interno para consensuar posiciones comunes del sector AE en distintos ámbitos y desarrollar acciones de incidencia política, que se ha puesto en práctica en la propuesta de normas de elaboración del vino ecológico

Se ha reconocido el escaso nivel de influencia existente a nivel de autoridades autonómicas, que exige elaborar una estrategia específica en este ámbito donde es urgente fortalecer estructuras de interlocución y participación del sector AE

## **Referencias**