

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS SOBRE ENFOQUES AGROECOLÓGICOS Y OTROS ENFOQUES INNOVADORES

- BORRADOR 1 -

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

La Argentina valora el Borrador 1 de las Recomendaciones de Políticas sobre enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores como base para las negociaciones.

Algunos comentarios y observaciones preliminares se exponen a continuación.

I. COMENTARIOS GENERALES

- a) Se observa que el documento destaca especialmente la agroecología y no hace alusión, de manera equilibrada, a los demás enfoques innovadores. Las Recomendaciones de Políticas podrían resultar más valiosas si fuesen más inclusivas de otros enfoques innovadores que son también sostenibles.
- b) En el mismo sentido, la Argentina ve con preocupación el modo en que las políticas agrícolas y las innovaciones tecnológicas son caracterizados en el preámbulo. La redacción actual podría implicar que la mayoría de las innovaciones tecnológicas –en contraposición a los enfoques innovadores– no son sostenibles o generan externalidades negativas. El preámbulo también alude al hecho de que no todos los enfoques innovadores contribuyen de igual manera a la agricultura sostenible. Sin perjuicio de la exactitud de esta afirmación, tal aseveración podría conducir a desincentivar inversiones en tecnologías e innovaciones que no se integran en el enfoque agroecológico.
- c) A lo largo del documento, existen numerosas referencias a la necesidad de emprender caminos transformadores, transiciones y/o cambios radicales. Si bien las Recomendaciones de Políticas, de carácter voluntario, aspiran a alcanzar un escenario de mayor sostenibilidad, es importante considerar las discusiones que tuvieron lugar al respecto en los órganos rectores de la FAO –en especial, el 128º período de sesiones del Comité del Programa y el 164º período de sesiones del Consejo–, en los que se convino en que la transformación de los sistemas alimentarios debe alentarse “de forma coherente, según proceda y conforme a los contextos y capacidades nacionales”.
- d) En cuanto a las externalidades y la necesidad de considerarlas en los precios, la Argentina estima que existe una presuposición de que los precios no reflejan externalidades sociales, medioambientales o de salud pública. Al respecto, es importante remarcar que, cuando se realizan valoraciones sobre la sostenibilidad, debe considerarse también el pilar económico. Ello, en virtud de que los tres pilares de la sostenibilidad son indivisibles y cualquier acción sobre uno de ellos puede tener implicancias en los otros; y porque tampoco se puede presumir que los impactos de la producción en el pilar económico de la sostenibilidad están contemplados en los precios de mercado actuales.

- e) Algunas recomendaciones se relacionan con aspectos que deben ser evaluados en el marco de las reglas de comercio internacional multilateralmente acordadas a fin de que evitar que iniciativas virtuosas devengan en barreras distorsivas del comercio. Tal es el caso de algunas propuestas incluidas en los bloques de recomendaciones 1 y 3, puntualmente, los incentivos y los esquemas de etiquetado y certificación, incluyendo los que puedan derivar de incorporar algunas externalidades a los precios.

II. COMENTARIOS PARTICULARES

a. PREÁMBULO

- i. En el **párrafo 5**, se hace referencia a la necesidad de "cambios radicales". Tal afirmación no resulta clara en su alcance, sentido, u objeto. Por lo tanto, la Argentina apreciaría mayores aclaraciones al respecto.

Asimismo, al señalarse los impactos de la pandemia de la Covid-19 en diversos contextos socioeconómicos, cabría distinguir también entre los distintos contextos culturales y geográficos, por lo que se propone el siguiente cambio de redacción:

*(..) While the virus itself does not distinguish between different people, the impacts have been very unequal because of socio-economic, **cultural and geographical** contexts at national and global levels.*

Al señalar que la agricultura y los sistemas alimentarios se inscriben en sistemas más amplios, es relevante hacer alusión al nivel ecosistémico. En ese sentido, se propone la siguiente incorporación:

*(...) It has shown that agriculture and food systems are embedded in wider environmental and human-made systems (such as economies, **ecosystems** and landscapes) and that they impact these systems, and are strongly impacted by them.*

- ii. En el **párrafo 6**, con relación a la mención a que los enfoques agroecológicos fueron resaltados en el pedido que hiciera el CSA al HLPE, es importante recordar las consideraciones efectuadas en el marco del 44° período de sesiones de tal Comité (2017), especialmente cuando se abordó el Programa de Trabajo Multianual del CSA para los años 2018-2019 (documento CFS 2017/44/8 Rev.1). Este documento señaló: *"The HLPE is requested to produce a report presenting evidence on the potential contribution of agroecological and other innovative approaches, practices, and technologies to creating sustainable food systems that contribute to food security and nutrition".*

Atento a ello, se entiende que la mención a "otros enfoques innovadores" debería ser incluida en pie de igualdad a lo largo de todo el documento, ya que forma parte integral del mandato otorgado por el Comité al HLPE.

Por último, y con relación a la mención a que el impacto de la pandemia del COVID-19 pone el énfasis en la importancia de la resiliencia, se destaca preferencia por el uso del término "sostenibilidad"/ "*sustainability*". Esto así ya que este último concepto engloba de manera general a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, todas las cuales se han visto comprometidas por los impactos de la pandemia.

- iii. El **párrafo 7** alude a la necesidad de contribuir a la agricultura sostenible a través de caminos de transición hacia la transformación de los sistemas alimentarios. Al respecto, es importante destacar que la cuestión de la transformación de los sistemas alimentarios ha sido ampliamente discutida por los miembros de la FAO, en particular en ocasión de la reunión del 164° período de sesiones del Consejo (6-10 de julio de 2020), durante la cual los miembros reafirmaron los consensos alcanzados en ocasión del 128° período de sesiones del Comité del Programa y recordaron que "debería alentarse la transformación de los sistemas alimentarios de forma coherente, según corresponda y conforme a los contextos y capacidades nacionales, y en función de ambos" (párrafo 15.k del Informe del 164° Consejo).

Por lo tanto, se entiende que el documento de Recomendaciones de Políticas, si bien fue elaborado sobre la base del Informe que realizara el HLPE en julio de 2019, no debería obviar las discusiones que han tenido lugar tras su publicación ni los acuerdos a los que los Miembros han llegado tras intensas discusiones sobre los temas tratados en el mismo.

- iv. Con relación a los **párrafos 11, 12 y 14**, se advierte que la lectura articulada de estos puntos pareciera transmitir una visión negativa respecto de la inversión en enfoques innovadores diferentes a la agroecología, bajo la creencia que los mismos ocasionarían potenciales impactos adversos que los mismos tendrían sobre las dimensiones sociales y ambientales (aunque generaran resultados favorables en términos económicos). Cabe recordar que el desarrollo sostenible implica una evaluación de las tres dimensiones que lo integran de manera balanceada.

Tales consideraciones, sumadas a la conclusión del párrafo 14, en el que se señala que "no todos los enfoques innovadores contribuyen de la misma manera a la agricultura y los sistemas alimentarios sostenibles", podrían desalentar el desarrollo y la inversión en otros enfoques innovadores diferentes a la agroecología, que también habrían de ser promovidos en las Recomendaciones de Políticas.

Debería entonces velarse por un abordaje más equilibrado que incluya a todos los enfoques innovadores que alienten sistemas alimentarios sostenibles y que contribuyan a la seguridad alimentaria y la nutrición.

- v. En el **párrafo 13**, que aborda la importancia de la incorporar a la actividad agrícola el uso de tecnologías digitales, la Argentina sugiere la siguiente modificación:

*(...) At the same time, concerns about access, **benefit sharing –including of those arising from commercial use–**, capacity-building, leveling the playing field, and appropriate safeguards regarding data privacy, access ...*

- vi. En el **párrafo 15** se enumeran instrumentos relevantes a los que las Recomendaciones de Políticas podrían contribuir. En este punto, cabría hacer mención a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

*(...) such as the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), **the Rio Declaration on Environment and Development (1992)** and the UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (UNDROP). These recommendations aim to support the achievement of **the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals, as well as the goals of the UN Decade on Family Farming (UNDF), the UN Decade of Action on Nutrition (2016-2025)**...*

b. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Recomendación 1

- i. En primer lugar, y con relación a los caminos para progresar hacia sistemas alimentarios sostenibles mencionados en el **chapeau** de la Recomendación 1, se recuerda que las eventuales condiciones bajo las cuales se darían las transformaciones/transiciones de los sistemas alimentarios han sido consideradas por el 164° Consejo de la FAO y deben ser reflejadas a lo largo del documento (ver punto II.a.iii)
- ii. En segundo término, y respecto del **punto a)** y el llamado a considerar en las evaluaciones sobre la sostenibilidad de los sistemas alimentarios las externalidades sociales y ambientales negativas y positivas, se recuerda que el ODS 2.4 llama a asegurar sistemas de producción sostenibles, concepto que engloba de manera equilibrada a las tres dimensiones que comportan al desarrollo sostenible (económica, social y ambiental). Por este motivo, y reforzando lo citado precedentemente respecto de la connotación negativa que se da a los impactos económicos que algunos enfoques innovadores podrían tener, se resalta la importancia de considerar esta dimensión en cualquier análisis sobre la sostenibilidad. Los aspectos económicos no deberían ser dejados de lado, mucho menos cuando lo que se recomienda hacer es una evaluación comprehensiva de la sustentabilidad de la agricultura.
- iii. Asimismo, se señala que en el **punto g)** parecería alentarse el refuerzo de políticas que permitan que los precios reflejen externalidades sociales, ambientales y sanitarias. Una redacción en ese sentido podría sugerir que los precios actuales no reflejan correctamente los costos de producción y sus externalidades, además de poder implicar el aval a la imposición de medidas en frontera como una forma de penalizar aquellas externalidades negativas, incluyendo posibles prácticas o métodos de producción considerados no sustentables. Al respecto, se entiende importante que cualquier medida que se aplique respete las reglas de la OMC, se base en sólida evidencia científica y sea la menos restrictiva del comercio para alcanzar objetivos legítimos.
- iv. Con relación al **punto h)**, y si bien se entiende que la economía circular puede resultar una herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible, no es la única disponible para lograr tal fin. Por lo tanto, es importante reconocer que existen otros caminos a

disposición de los miembros para alcanzar el desarrollo sostenible, dando espacio para que cada país tome aquel que resulte más apropiado a sus capacidades, contexto y necesidades.

- v. Por otra parte, la redacción del **punto i)** podría ser leída en el sentido de alentar dietas sostenibles, concepto que no ha sido definido y que podría desalentar el consumo de productos como las carnes y los lácteos (por sus supuestos efectos negativos en términos de salud e impacto ambiental). Atento a ello, se sugiere que en lugar de hacer referencia a dietas producidas sosteniblemente, se aliente el desarrollo de sistemas de producción sostenibles, en línea con lo acordado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente su ODS 2.4.

Asimismo, bajo este punto y con relación a las menciones a certificación y etiquetado, se recuerda la importancia de que cualquier esquema de certificación o etiquetado se desarrolle y aplique conforme las reglas multilaterales del comercio para evitar eventuales restricciones encubiertas al comercio internacional.

Atento a lo expuesto, se sugieren los siguientes cambios de redacción:

*States (and regional and local authorities), **subject to their national regulations and** as appropriate} in consultation with inter-governmental organizations, producer organizations, the private sector (including **micro** small and medium sized enterprises) and civil society, are invited to:*

*Recognizing the need for **appropriate and national-context capacities dependent appropriate** pathways to move towards sustainable agriculture and food systems:*

*a) Undertake comprehensive assessments of the sustainability of their agriculture and food systems (see Recommendation 2), paying due attention to all positive and negative environmental, **economic** and social externalities, as the first step to developing context-appropriate transition pathways; (...)*

*g) Strengthen public policies to harness market mechanisms to enable sustainable agriculture and food systems by factoring environmental, social and public health externalities ~~into prices~~ **in accordance with multilaterally agreed rules**; (...)*

*h) Encourage sustainable consumption patterns that maintain or enhance rather than deplete natural resources, and support circular economies **as well as other available tools to achieve sustainable development** in collaboration with all relevant stakeholders in particular the private sector*

*i) Promote sustainably **food production** produced, **and** affordable and healthy diets, considering local context and culture and indigenous and regional diets, through appropriate food labelling and certification in line with **multilaterally agreed rules** ~~applicable national and international standards~~; (...)*

Recomendación 2

- vi. Con relación al llamado que se hace bajo esta Recomendación a desarrollar métricas e indicadores comparables, comprensivos y aceptados globalmente, la Argentina subraya la importancia de que no se impongan metodologías de medición del estilo *one-size-fits-all*, ya que cualquier indicador debería ajustarse a las condiciones de producción y contextos específicos en que ha de medirse.
- vii. Por otra parte, respecto al llamado bajo el **punto c)** a promover el uso de la Huella Ecológica, se señala que no existe una metodología acordada a nivel multilateral para su medición. Si bien en anexo se incluye una definición de Huella ecológica, ésta ha sido extraída del informe del HLPE, por lo que no cuenta con aval multilateral.

En tal sentido, podría resultar prematuro en esta instancia impulsar la medición de tal huella, especialmente si ello llegase a implicar adoptar como base del cálculo metodologías desarrolladas bajo determinadas condiciones productivas.

La Argentina advierte que este tipo de iniciativas podría derivar en exigencias de un etiquetado o certificación (tanto por parte del sector privado como de los gobiernos), pudiéndose incluso convertir algunas de ellas en restricciones encubiertas al comercio internacional. A ello ha de sumarse la posibilidad de la proliferación de diversas exigencias de medición (frente a una metodología acordada multilateralmente) lo que podría derivar en eventuales múltiples requisitos de certificación en los diferentes mercados a los que se exporten alimentos, encareciendo los costos en particular para los países en desarrollo. De allí la importancia de adoptar una metodología a nivel multilateral que igualmente pueda ser adaptada a los contextos nacionales y a las necesidades de desarrollo de cada país.

Por ello se recuerda la importancia de que cualquier estándar sobre sostenibilidad se diseñe e implemente de tal manera que: (i) resulte compatibles con las reglas de la OMC, no constituyendo una restricción encubierta al comercio internacional; (ii) se base en evidencia científica y tengan verdaderos beneficios ambientales; (iii) su elaboración se realice de forma transparente e inclusiva, a través de un proceso de consulta a todas las partes interesadas y/o potencialmente afectadas; y, (iv) se tengan en cuenta las capacidades y necesidades especiales de los países en desarrollo.

Recomendación 3

- viii. Se llama la atención respecto del **título** de esta recomendación, atento a que no sólo no señala que las transiciones deberían ser alentadas si ello se considerara pertinente (como fuera antes mencionado, y en línea con lo acordado por el 164° Consejo) sino que, además, alienta transformaciones hacia sistemas resilientes, diversificados e integrados, conceptos que van más allá de lo acordado.

El ODS 2.4 llama a alentar sistemas alimentarios sostenibles, concepto que de manera balanceada tiene en consideración los aspectos sociales, económicos y ambientales. Sin embargo, la referencia en esta Recomendación a “sistemas alimentarios resilientes”

podría transmitir una mayor preponderancia de la dimensión ambiental por sobre las otras dos, lo cual no resulta equilibrado.

- ix. Con relación a la mención bajo el **punto c)** a la provisión de incentivos para la diversificación e integración de la producción agrícola, se recuerda que cualquier tipo de incentivo financiero que se brinde a ese sector debe regirse por las normas de la OMC, y particularmente, por las incluidas en el Acuerdo sobre la Agricultura y su Anexo 2.

Esto es especialmente relevante en el contexto de la continuación del proceso de reforma de las reglas agrícolas multilaterales que tiene lugar en la OMC, incluyendo las negociaciones para reducir y eliminar los subsidios al sector, y recordado que la meta 2.b de la Agenda 2030 llama a "Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo".

Atento a ello, debería velarse por la reducción y remoción de los subsidios agrícolas, ya que éstos afectan el comercio internacional de bienes agropecuarios impactando, en consecuencia, en la seguridad alimentaria y la nutrición de los productores de esos bienes de otros países que no subsidian.

Por ello, es importante que los objetivos vinculados a la mejora de la sostenibilidad de los sistemas agrícolas no se utilicen como justificación para mantener o aumentar las medidas que distorsionan el comercio y que cualquier incentivo financiero/subsidio que se otorgue tenga en cuenta las obligaciones derivadas de las reglas multilaterales.

- x. Respecto del uso del término "*responsible use of agrochemicals*" se apreciaría contar con mayores precisiones respecto del sentido y alcance del término "uso responsable". Al respecto, conforme las reglas de la OMC y en particular las incluidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, cualquier medida que se adopte para preservar la salud de las personas, plantas y animales debe basarse en un análisis científico de los riesgos. Por lo tanto, se preferiría una referencia al uso de los agroquímicos "conforme base científica", más que remitir al "uso responsable" de los mismos.
- xi. Con relación a los **puntos o), p) y r)** sobre el fortalecimiento de las cadenas cortas de suministro como una medida para lograr mayor resiliencia frente a shocks globales y al aliento al consumo de productos locales, no se comprende por qué se presume que una cadena corta sería más resiliente ante un shock global, considerando que incentivar tales cadenas afecta directamente a los productores que se encuentran en lugares más alejados de los centros de consumo. Esto así ya que muchos de ellos dependen de la posibilidad de volcar los alimentos que producen en el mercado internacional para poder subsistir y alcanzar la seguridad alimentaria. Desmotivar esta vía de subsistencia tendría efectos devastadores en la seguridad alimentaria de muchas poblaciones rurales, especialmente de países en desarrollo, efecto que resultaría contrario al alentado en estas Recomendaciones.

- xii. Con relación al punto k), es relevante que se promueva un enfoque integrado a la exploración, conservación y uso sostenible de los recursos genéticos en el marco de la protección de la biodiversidad. En ese sentido, se propone la siguiente redacción:

*Govern territories and landscapes at appropriate levels and in an inclusive way so as to respond to local needs, including enhancing the provision of ecosystem services and managing trade-offs between them, protecting biodiversity-rich habitats, **promoting an integrated approach to the exploration, conservation (including evaluation and documentation) and sustainable use of genetic resources for food and agriculture** and responding to the local impacts of global emergencies, (...);*

- xiii. En la misma línea de lo manifestado bajo el punto II.a.v, se sugiere agregar el concepto de la distribución de beneficios derivados del uso de herramientas digitales en el **punto w)**:

*Request the HLPE to review evidence of benefits and challenges of digitalization for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition, **including the sharing of benefits from the use of digitalization**; assess the potential of digitalization for contributing to the full range of agroecological and other innovative approaches; review national and regional policies, including with respect to safeguards; consider challenges and implications for governance; and provide relevant policy advice.*

Recomendación 4

- xiv. El **chapeau** de este grupo de recomendaciones hace referencia al papel los enfoques educativos, de investigación y diseminación para comprender los complejos sistemas socio-ecológicos en la agricultura y los sistemas alimentarios. El alcance de la frase “*complex social-ecological systems in agriculture and food systems*” se desconoce, por lo que se sugiere reemplazarla por una mención a la importancia de que los enfoques educativos, de investigación y diseminación permitan comprender la interacción de las tres dimensiones del desarrollo sostenible en la agricultura y los sistemas alimentarios.
- xv. En el **punto d)**, cuando se hace referencia a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, cabría señalar también la distribución de beneficios, reflejando así los tres objetivos de la Convención de Diversidad Biológica. Se sugiere la siguiente redacción:

*Prioritize problem-oriented research that addresses the needs of vulnerable groups, and focuses on the local dimensions of global challenges, such as climate change adaptation and mitigation, ecological footprint of different production systems and value chains, biodiversity conservation, ~~and~~ sustainable use **and benefit sharing** (...)*

- xvi. En el **punto f)**, la Argentina propone la siguiente incorporación:

***Subject to national legislation,** ~~t~~Take appropriate measures to promote the right of peasants and other people working in rural areas to maintain, express, control, protect and develop their knowledge, (...)*

- xvii. Con relación al **punto 4.k)** y en línea con lo señalado en el punto II.a.iv de estos comentarios respecto a los párrafos 11, 12 y 14 del Preámbulo, se sugiere resaltar la importancia de incrementar las inversiones en investigación y desarrollo no sólo en lo que respecta a los enfoques agroecológicos sino también en otros enfoques innovadores.
- xviii. Después del punto 4.k), la Argentina propone la incorporación de un nuevo párrafo que rece:

Promote the sharing of benefits from the use of genetic resources for food and agriculture, including the benefits arising from their commercial use.

Recomendación 5

- xix. En el chapeau, se solicita enmarcar las recomendaciones en el contexto de las leyes nacionales sobre la materia. En tal sentido, se propone la siguiente redacción:

States, according to their national regulations, are invited to encourage regional and local authorities, producer organizations, indigenous peoples, women s organizations, community leaders, the private sector and civil society are invited to:

Propuesta de Recomendación 6

- xx. La Argentina solicita la incorporación de una nueva recomendación, en la siguiente línea:

Resource mobilization and international cooperation (+ footnote)

States shall take the necessary and appropriate measures in the framework of relevant international mechanisms, funds and bodies to ensure due priority and attention to the effective allocation of predictable and agreed resources for the implementation of these Policy Recommendations.

International, regional and bilateral cooperation shall, in particular, be directed to establishing or strengthening the capabilities of developing countries and countries with economies in transition in order to implement these guidelines.

(Footnote: taking into account Principle 7 from the Rio Declaration, according to which: States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.)