

Gobernanza territorial y protección institucional para el desarrollo de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL). Análisis de dos cultivos ancestrales en América Latina: quinoa de Bolivia y cacao de México

Territorial Governance and Institutional Protection for the Development of Localized Agri-Food Systems (LAFS). Analysis of two ancestral Latin American crops: quinoa from Bolivia and cocoa from Mexico

*Laura Elena Martínez Salvador*¹

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar, desde la gobernanza territorial, los efectos de las declaratorias de Denominación de Origen (DO) sobre actores sociales de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL). Para ello se consideran los casos del SIAL quinoa Real de Bolivia (DO otorgada en 2014) y el SIAL del cacao de Grijalva de Tabasco, en México (DO otorgada en 2016). El estudio de caso se complementa con entrevistas semiestructuradas a los actores de los SIAL. Es posible concluir que estas figuras de protección institucional constituyen un primer paso en el reconocimiento del valor sociocultural, agronómico y productivo de estos cultivos, aunque los efectos de las DO en los SIAL son diferentes, debido al grado de formalización de la figura. Para el caso de la quinoa en Bolivia encontramos una DO instaurada pero perfectible, que requiere de una mayor integración del sistema; en el caso del cacao en México, se presenta una DO de conformación incipiente. Tales casos proporcionan puntos de convergencia y divergencia, así como lecciones en materia de gobernanza territorial para el aprovechamiento de las figuras de protección institucional.

Palabras clave: gobernanza territorial, Sistemas Agroalimentarios Localizados, Denominación de Origen, América Latina.

1 Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, ORCID 0000-0002-8933-1556, laura.martinez@sociales.unam.mx



Abstract

The objective of this article is to analyze, from the territorial governance, the effects of Appellation of Origin (AO) on social actors of the Localized Agri-Food Systems (LAFS). To achieved that, the cases of LAFS of Bolivia's Royal quinoa (AO granted in 2014) and LAFS of Grijalva's coca in Mexico (AO granted in 2016) were analyzed. The case studies were complemented by semi-structured interviews with LAFS actors. It is possible to conclude that these institutional protections constitute a first step in recognition of the sociocultural, agronomic and productive values of the crops. However, the effects of the AO in the mentioned LAFS are different due to the formalization degree that these figures have in each case. In Bolivia's quinoa case, we faced an established but perfectible AO that requires greater systemic integration; meanwhile in the case of cocoa in Mexico, this AO is merely an incipient case. These two study cases provide points of convergence and divergence, as well as lessons in territorial governance for the exploitation of these institutional protection figures.

Keywords: territorial governance, Localized Agri-Food Systems, Appellation of Origin, Latin America.

Introducción

En América Latina existen múltiples bienes alimentarios que poseen cualidades únicas, con gran potencial para ser valorizados y protegidos institucionalmente. Tal valor guarda una estrecha relación con el territorio, mismo que puede ser entendido como al espacio socio histórico y culturalmente construido que resguarda recursos tangibles e intangibles (o capital territorial), donde convergen actores alrededor del uso, gestión, salvaguarda y reproducción de estos. El capital territorial constituye el recurso agroalimentario alrededor del cual se entretene una serie de relaciones productivas, económicas e incluso sociales que pueden ser analizadas desde el marco analítico de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (en adelante SIAL).

Los SIAL proporcionan un abanico de oportunidades para el desarrollo rural sostenible. Bajo esta premisa las acciones, estrategias e instrumentos de política pública enfocadas en la revalorización y protección de bienes de la agrobiodiversidad —tales como las Denominaciones de Origen (DO), las Identificaciones Geográficas (IG), la patrimonialización de bienes alimenticios o la creación de marcas colectivas— deben tender a la inclusión y recuperación de especies ancestrales y nativas de los territorios de América Latina.

Con esto en consideración, el objetivo del presente documento es analizar, desde una serie de elementos de gobernanza territorial presentes en la protección institucional de bienes alimentarios, dos SIAL. Ambas convergen precisamente en estos alimentos protegidos y reconocidos desde declaratorias de DO. Los sistemas analizados son el SIAL de la quinoa Real de Bolivia, cuya DO fue otorgada en 2014, y el SIAL del cacao de Grijalva de Tabasco en México, cuya DO fue dada en 2016. Lo anterior, con la finalidad de identificar si estas declaratorias han tenido efectos sobre los actores sociales de los sistemas y proponer estrategias de aprovechamiento de las declaratorias para el desarrollo territorial.

Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL)

El concepto de SIAL parte de la relevancia del entorno para el adelanto de las agroindustrias rurales y, a su vez, de la influencia de las mismas en el desarrollo de los territorios. Lo anterior genera una dinámica bidireccional de retroalimentación positiva donde el territorio se convierte en factor aglutinador de las actividades, mismas que se ven favorecidas por la cercanía, las relaciones de proximidad y el sentimiento de identidad de los actores. Dichas actividades agroindustriales generan, a su vez, derramas en los espacios.

La integración de diversos enfoques, como las economías de aglomeración, los sistemas de producción local y la concentración de empresas vinculadas a territorios particulares, dieron paso a la construcción del enfoque SIAL, entendido como

[aquellos] sistemas constituidos por organizaciones de producción y de servicio [...] asociadas mediante sus características y su funcionamiento a un territorio específico, [...] el medio, los productos, las personas, sus instituciones, su saber hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones se combinan en un territorio para producir una forma de organización agroalimentaria en una escala espacial dada. (Muchnik y Sautier, 1998: 4)

Identificamos que los principales factores para la competitividad de un SIAL son la especificidad territorial de los productos alimenticios, los actores e instituciones del territorio, las economías externas con las que las agroindustrias se vinculan y la conformación del binomio alimento-territorio (Muchnick, 2012). Sin embargo, para Boucher esta competitividad está, a su vez, estrechamente ligada a una activación de recursos que establece, en un primer momento, la organización de actores a través de asociaciones, sociedades productivas, cooperativas o grupos productivos diversos; mientras que, en un segundo momento, la activación culmina con la institucionalización de la especificidad y la calidad de los bienes alimentarios, mediante la instauración de sellos de protección institucional, como las IG, DO y/o marcas colectivas (Boucher, 2012) o las declaratorias de patrimonialización de alimentos con contenido cultural. Estas protecciones institucionales

han introducido una nueva gobernanza [donde converge] un consumo de masas y [el] consumo distinguido, [lo que] juega en favor de la constitución de los SIAL, pero también en su integración y re-funcionalización en un esquema de explotación no sustentable. (Torres Salcido, 2012: 84)

La activación de los SIAL puede depender, en gran medida, de coordinar a los actores a través de la gobernanza del territorio, para promover así el desarrollo a un nivel local-regional, mediante la explotación sostenible del capital territorial en torno al que giran las actividades agroindustriales y las dinámicas alimentarias de los SIAL. La gobernanza del territorio puede ser definida como el proceso de organización, coordinación de actores y construcción de instituciones a nivel local, para favorecer una cohesión multinivel, al impulsar diferentes formas de cooperación y diálogo, con el fin de desarrollar sosteniblemente el capital territorial (Davoudi *et al.*, 2008).

Protección institucional y gobernanza territorial para la activación de los SIAL

La gobernanza se construye para generar un consenso entre organizaciones, grupos sociales e intereses territoriales en torno a procesos de toma de decisiones colectivas y para definir objetivos, así como para la celebración de acuerdos de contribución de sus diversas partes y la construcción de una visión conjunta de futuro para el territorio. La importancia de esta gobernanza territorial descansa en gran medida en la necesidad que estos espacios tienen de disminuir la fragmentación local e impulsar la cohesión social para hacer frente a dificultades que la gestión pública y económica generan en territorios naturales, productivos, periurbanos y rurales (Torre y Traversac, 2011).

La gobernanza territorial puede visibilizarse como un modelo de acción colectiva multinivel y multi-actor, basado en principios de transparencia y colaboración. Tal gobernanza territorial se constituye como un mecanismo orientado al diseño de políticas públicas distintas, gracias a la coherencia entre actores y acciones (Bagnasco y Le Galés, 2000). Estas políticas públicas, incluso aquellas de enfoque territorial, atienden a problemáticas sociales cada vez más diversas que requieren nuevas formas de asociatividad, involucrando a numerosos actores y marcos institucionales en los espacios territoriales.

No obstante, en ocasiones la gobernanza territorial también tiene efectos negativos, especialmente cuando se presentan las asimetrías de información y representatividad, o bien cuando se actualiza la exclusión de actores de la esfera social y con intereses involucrados en las problemáticas sociales, lo que da paso a una condición clientelar donde la toma de decisiones puede sesgarse hacia la consecución de objetivos particulares. Ello puede ocurrir cuando el instrumento de política pública posee características inherentemente excluyentes y con tendencias a favorecer economías propias de mercado, que obvian las características de los territorios, especialmente de los agroalimentarios. Puede ser el caso de instrumentos de protección institucional utilizados para la revalorización de recursos ambientales que están asociados a productos alimenticios típicos, tales como las mencionadas Protecciones Institucionales (PI) para la activación de los SIAL: las IG y las DO (Boucher, 2012). Los siguientes dos puntos definen ambas protecciones institucionales:

1. Las IG son “signos utilizados en productos que tienen un origen geográfico concreto y poseen cualidades o una reputación derivadas específicamente de su lugar de origen” (OMPI, 2017: 8). Estas pueden ser utilizadas como mecanismo para impulsar el desarrollo rural (Cei *et al.*, 2018) ya que vinculan la reputación y las cualidades de un producto al territorio.
2. La DO, definida en el Arreglo de Lisboa en 1958, permite “designar un producto originario [de un territorio] cuya calidad o características se debe exclusiva o esencialmente al medio geográfico, comprendidos los factores naturales y los factores humanos” (Molina, 2015: 56).

Estas IP se generan a través de la acción colectiva administrada de actores locales que se conducen bajo lineamientos rectores de prácticas y metodologías diseñadas para la protección de bienes agrícolas, el rescate del conocimiento tácito y explícito de productores rurales, y la revalorización de actividades culturales alrededor de productos específicos, lo que a su vez permite generar bienes de alto valor agregado cuya producción, comercialización y beneficios permanezcan en la región de producción. Asimismo, este tipo de sellos institucionales protegen tradiciones, conocimientos y recursos ambientales asociados a alimentos típicos, ya que al reconocer que las IG o DO poseen una dimensión cultural “no se pueden ignorar los aspectos ambientales. [De esta forma] la defensa del territorio integra a las economías locales y [a] los actores para la consecución de objetivos comunes” (Ayala y Radomsky, 2020: 5), como mantener la diversidad de las culturas alimentarias.

Elementos de la gobernanza territorial en SIAL con protección institucional de base

Los SIAL de protección institucional podrían entenderse como aquellos sistemas concentrados en un territorio específico que se conforman por actores, grupos, organizaciones, redes e instituciones cuyas actividades de producción y servicio están ligadas a bienes agroalimentarios protegidos institucionalmente bajo figuras como las IG, las DO, marcas colectivas o declaratorias de patrimonio alimentario. Estos SIAL de protección institucional pueden diferenciarse de otros SIAL por el nivel de activación, especialmente por el grado de madurez que la protección institucional tenga en el sistema. Lo anterior ya que, aunque algunos bienes con anclaje territorial cuentan con el potencial de ser protegidos bajo estas figuras, ese no es el caso de todos los productos alimenticios. Por tanto no todos los sistemas tienen activados los mecanismos de valorización del capital territorial, siendo este el objetivo principal de la gobernanza territorial.

Sin embargo, existe una serie de elementos que, derivados de la gobernanza territorial presente en los SIAL de protección institucional, pueden proponerse a fin de impulsar las derramas positivas de estas estrategias de valorización en los territorios. Tales elementos de la gobernanza territorial en SIAL de base protección institucional son:

1. Articulación territorial y reforzamiento de los vínculos de colaboración, referido a los procesos de organización y cooperación entre actores, generando así vínculos de confianza.
2. Ascenso de los actores, tanto fuera de los círculos de toma de decisión como en los procesos de protección institucional. Esto incluye los procesos de inclusión o exclusión en los pasos previos a la declaratoria, representatividad de actores sociales en los mecanismos de toma de decisión o mecanismos certificadores.
3. Identificación de los atributos diferenciales de tipicidad, el cual apunta al nivel de reconocimiento del binomio territorio-alimento por parte de los actores del SIAL.
4. Impulso del desarrollo territorial a través de externalidades o derramas. Implica la existencia de procesos de innovación social, organizaciones, integración de la mujer en los procesos productivos y decisorios o de otros actores, como niños o jóvenes, o efectos en los procesos de protección ambiental.

5. Distribución equitativa de los beneficios del aprovechamiento de las PI. Refiere a los procesos de inclusión o exclusión en la declaratoria, asimetrías de la información para la toma de decisiones en torno al aprovechamiento comercial de la figura de protección.
6. Incidencia en política pública y marcos normativos, en donde se definen los cambios normativos e institucionales generados a partir de las declaratorias de protección institucional.

Considerando que los procesos de conformación de las protecciones institucionales están acompañados de una serie de elementos de la gobernanza territorial que les definen e impactan, es que es importante analizarlos para cada SIAL, y para cada proceso donde protecciones como las DO se instauran.

Metodología

Para lograr el objetivo se utilizó la metodología de estudios de caso (Yin, 2009) a fin de explorar, analizar y generar conocimiento a partir del fenómeno de la protección institucional en los SIAL en México y SIAL en Bolivia.

Los SIAL seleccionados fueron aquellos cuyas actividades agroalimentarias giran en torno al cultivo del cacao en el Estado de Tabasco, cuya DO “cacao Grijalva” fue otorgada en 2016, y el SIAL de la quinoa en Bolivia, con DO “quinoa Real de Bolivia” concedida en 2014.

En un primer momento los estudios de caso se desarrollaron y analizaron mediante recopilación de información estadística oficial, normativa y documental, bajo un proceso de revisión sistemática de la información, lo que permitió generar un marco contextual de los casos de estudio. Ya en un segundo momento, y a fin de enriquecer el caso de estudio y los elementos de gobernanza territorial que se entretajan alrededor de las DO, se realizaron quince entrevistas semiestructuradas a actores clave de los SIAL.

Para el caso del cacao en Tabasco, México, se realizaron doce entrevistas a productores y comercializadores de cacao localizados en la zona de Grijalva, específicamente en el municipio de Comalcalco, región incluida en la declaratoria de la DO y uno de los territorios con mayor producción de cacao en el Estado.

En cuanto al perfil de los actores, es relevante mencionar que ocho de las doce personas entrevistadas son mujeres; once de estos actores producen, transforman y comercializan productos de cacao a nivel local, estatal y nacional. Es de destacar que diez de estos actores se conforman, o participan activamente, en alguna de las siguientes cuatro organizaciones de productores (Embajadoras del Cacao, Chocolate Maya, Nómadas, Cacaste y El molinillo), y solo uno de los entrevistados trabaja de forma independiente. Adicionalmente, una de las productoras de cacao, líder también de una de las organizaciones mencionadas, participa en un órgano de decisión regional intersectorial: el Consejo Estatal de Productores y Productoras de la Economía Social (CEPES) del Estado de Tabasco, por lo que sus testimoniales en torno a la DO fueron de particular interés para esta investigación.

Para el caso de la quinoa boliviana, se realizaron tres entrevistas a productores y transformadores de quinoa de la región de Oruro, territorio contemplado en la DO y considerada como una de las regiones de mayor producción de quinoa en Bolivia. En cuanto al perfil de los actores entrevistados, es importante mencionar que estos actores forman parte de unidades agroindustriales dedicadas a beneficiar la quinoa, transformarla y comercializarla (Sindan Orgánica SRL y Nutrimentos Maybo SRL). En los tres casos la vinculación de la agroindustria con productores primarios de quinoa es sumamente estrecha y se han construido alianzas de colaboración. Dos de los actores entrevistados formaron parte del Comité Técnico Nacional para la elaboración y revisión de las normas de inocuidad alimentaria (Codex Alimentarius) en el marco de la DO otorgada por la Comisión Andina de Naciones (CAN), por lo que su experiencia y conocimientos también resultaron de sumo interés.

Tanto para el caso del cacao en Tabasco como la quinoa en Bolivia, las entrevistas se llevaron a cabo en noviembre de 2019, y entre enero y agosto de 2020. Las entrevistas fueron efectuadas forma presencial y virtual, a partir de las cuales se tomaron notas y se rescataron los puntos de convergencia en torno a los elementos de gobernanza territorial en los SIAL, especialmente en aquellos relacionados a temas de protección institucional.

Las entrevistas cuentan con una batería de veinte preguntas, cuyos ejes de temáticos aportan al análisis de las características propias de la actividad productiva, la participación de los actores en el proceso de protección institucional (en caso de haberla) y la percepción de cada actor en torno a las respectivas DO.

Asimismo, los cuestionamientos estuvieron dirigidos a analizar los seis elementos mencionados en el apartado teórico en torno a la gobernanza territorial en SIAL de base protección institucional, tales como: (i) la presencia de una articulación territorial o de vínculos de colaboración en torno a la conformación de la DO, así como de la gestión del instrumento mismo; (ii) el ascenso de actores fuera de los círculos de toma de decisión en los procesos de protección institucional o, en su defecto, la exclusión de estos; (iii) el nivel de identificación que los actores del SIAL tienen en torno a los atributos diferenciales de tipicidad del cultivo protegido institucionalmente; (iv) la identificación de si la DO ha impulsado el desarrollo territorial a través de generar externalidades positivas o derramas en el territorio, tales como contribuir a mejorar las condiciones de productores primarios o incluir a otros sectores de la población en actividades productivas a partir de la DO; (v) el análisis del potencial del SIAL de distribuir de forma equitativa los posibles beneficios derivados de la DO y, por último, (vi) el destacar si la DO ha tenido efectos a nivel de política pública y marcos normativos, tales como visibilidad en planes regionales o nacionales o diseño y ejecución de esquemas normativos de calidad.

Protección institucional de la agrobiodiversidad en SIAL de América Latina: quinoa y cacao

En América Latina existen múltiples bienes recientemente protegidos gracias a sellos institucionales. Sin embargo, el cacao en el Estado de Tabasco y la quinoa en Bolivia sobresalieron y fueron cultivos de mayor interés para la presente investigación debido a su reconocimiento social como “cultivos ancestrales”, pues ambos ocupan un lugar fundamental en la historia de las

culturas precolombinas, especialmente por el significado social, cultural y religioso de los granos en la cosmovisión indígena. Otro criterio de selección de los cultivos fue el creciente interés de los mercados globales en el consumo de estos bienes y los elementos de anclaje territorial presentes en sus sistemas alimentarios, así como por las similitudes sociales, culturales e históricas que los territorios productores guardan entre sí.

Es importante mencionar que, a pesar de que el grado de madurez en el proceso de construcción de la protección institucional es diferente en cada cultivo, esto favorece la síntesis de lecciones de cada caso, a fin de identificar los retos y las oportunidades presentados.

Sistema Agroalimentario Localizado de quinoa, Bolivia

A nivel mundial, más del 90% de la producción de quinoa está concentrada en Bolivia, Perú y Ecuador. En Bolivia, “la zona intersalar del altiplano es la principal área de producción de quinoa y centro de una de las variedades más demandadas en el mercado mundial” (del Barco-Gamarra *et al.*, 2019: 2 y 8). A pesar de lo anterior, en 2014 Perú rebasó en producción a Bolivia, y se convirtió en el principal productor del grano (FAO, 2019).

La quinoa cuenta una historia íntimamente relacionada con Bolivia desde hace cerca de 5 mil años (Martínez y Alvarado, 2019) y era un grano esencial para la nación inca (Mujica *et al.*, 2001). Sobresale la importancia cultural y nutrimental del grano andino que permitió que, en 2013, la FAO declarara ese año como el “Año internacional de la quinoa” (MDRyT, 2012), lo cual dio paso a un aumento sostenido en la producción nacional de Bolivia, alcanzando su pico máximo en 2015 y manteniendo un crecimiento sostenido desde 2009 (del Barco-Gamarra *et al.*, 2019). De igual forma, entre 2012 y 2014, un aumento cercano al 100% en el precio en dólares por kilogramo de quinoa provocó un aumento de producción no solo en Bolivia sino también en otros países de tradición inca, como Perú.

El incremento del interés global hacia la quinoa y su consecuente aumento de la producción —no solo en Bolivia sino sobre todo en países vecinos— es una de las motivaciones principales para impulsar “la protección de la quinoa como producto boliviano” (Risi *et al.*, 2015: 269), lo que a su vez redundó en la gestación de una serie de estrategias en torno a la protección institucional de la quinoa, como la DO, así como de la elaboración de marcos técnicos y normativos en torno al grano.

Claroscuros de la DO “quinoa Real” Bolivia

La estrategia de protección institucional que representa la DO de la quinoa comenzó en 2002, con la solicitud para crear la denominación “quinoa Real del Altiplano Sur” liderada por la Asociación Nacional de Productores de Quinoa (ANAPQUI) y en colaboración con instituciones privadas. Estos primeros acercamientos a la protección culminaron en 2011 con el otorgamiento de la titularidad de la denominación a ANAPQUI. No obstante, al ser el reconocimiento internacional, un elemento indispensable en la construcción de sellos distintivos de calidad y en el aprovechamiento de los beneficios aparejados, se buscó homologar la protección institucional, conformándose un Consejo Regulador (Risi *et al.*, 2015: 269), el cual, acompañando al Ministerio

de Desarrollo Rural, impulsó en 2012 ante la Comunidad Andina de Naciones (CAN) la DO para la quinoa real. En 2014 se obtuvo el reconocimiento de la DO por este órgano regional y supra-nacional y, al cierre de esta investigación se buscaba promover esta protección internacional a través de la solicitud a la Organización Mundial de la Propiedad Industrial (OMPI).

Es relevante destacar que en 2016, derivado de la declaratoria de la DO, se integró el Comité Técnico de Quinoa, conformado por productores, instituciones públicas y privadas, y otros organismos internacionales de cooperación, y que en el marco del proyecto de fortalecimiento del Comité Nacional del Codex Alimentarius, estuvo a cargo de la elaboración y revisión de la norma Codex del grano de quinoa y de la propuesta para la elaboración de la norma internacional sobre quinoa. Dicha norma implica una serie requisitos técnicos de calidad e inocuidad que, en el marco de la DO, requiere el grano de quinoa para impulsar su transformación y comercialización global (IICA, 2016).

Ahora bien, tomando en consideración lo sustraído en el análisis documental, así como las entrevistas realizadas alrededor de la construcción de la DO de la quinoa —las cuales permitieron discernir en torno a los elementos de la gobernanza territorial analizados—, la conformación de mecanismos de gobernanza para la elaboración de marcos normativos y el aprovechamiento de las derramas positivas producto de la valorización de estos bienes alimentarios, los seis elementos desarrollados en el apartado teórico, relevantes para el aprovechamiento de esta figura de protección institucional hacia el desarrollo territorial, se han comportado para este SIAL de la siguiente manera (Tabla 1):

Tabla 1. Elementos de la gobernanza territorial en el Sistema Agroalimentario Localizado de protección institucional (quinoa en Bolivia)

Table 1. Territorial governance elements in the Localized Agri-Food system of the Bolivian quinoa

Elemento de gobernanza territorial en SIAL de PI	SIAL quinoa en Bolivia
Articulación territorial y reforzamiento de los vínculos de colaboración	Es posible apreciar que el SIAL quinoa se desarrolla en un ambiente institucional que ha favorecido el apoyo al sector primario, en detrimento del desarrollo de otros actores de la cadena de valor, como empresas beneficiadoras o transformadores —lo cual provoca un nivel limitado de confianza entre los actores del sistema—. Sin embargo algunas agroindustrias, como la entrevistada en este caso, han generado estrategias que derivan en apoyos directos e indirectos dirigidos a la cadena productiva de la quinoa, especialmente en el eslabón de producción primaria, incrementando así los vínculos de cooperación.
Ascenso de actores fuera de los círculos de toma de decisión en los procesos de protección institucional	Si bien la gestión principal de la DO estuvo dirigida por la ANAPQUI, entidad representativa del sector productivo primario, las especificaciones geográficas de la DO excluían de forma contundente a otros actores de la cadena de valor, como las beneficiadoras y otros transformadores, quienes, como fue posible vislumbrar en las entrevistas, realizan actividades fundamentales en la cadena productiva de la quinoa. A pesar de esta exclusión para la DO, en el proceso de construcción del Codex del grano de quinoa sí participaron actores, como los entrevistados, así como otras instituciones públicas, grupos y asociaciones diversas, transformadores, comercializadores, empresas privadas diversas y otros organismos internacionales.

<p>Identificación de los atributos diferenciales de tipicidad</p>	<p>Es posible rescatar que la quinoa es un cultivo con un gran reconocimiento social y cultural en Bolivia. Esto es especialmente relevante en la DO, pues se constituyen como ejercicios para detener prácticas de “biopiratería” por parte de otros países productores. Existe un alto nivel de reconocimiento del valor de la quinoa entre productores, beneficiadores, transformadores y comercializadores, aunque aún se enfrenta al reto de fomentar un mayor consumo en el mercado interno.</p>
<p>Impulso del desarrollo territorial mediante externalidades o derramas en el territorio</p>	<p>En el SIAL de quinoa en Bolivia, empresas agroindustriales y exportadoras, como Sindan Organic SRL, han impulsado proyectos de apoyo al desarrollo territorial a partir de las actividades derivadas de la producción y transformación de la quinoa. Tales proyectos consistieron en generar fuentes de empleos para los “socios” de la organización.</p>
<p>Distribución equitativa de los beneficios del aprovechamiento de las protecciones institucionales</p>	<p>La DO muestra un sesgo de aplicación inherente a la naturaleza misma de la figura de protección. Dicha naturaleza excluyente se presenta por una cuestión de localización geográfica, provocando una exclusión de actores que forman parte de la cadena de valor agroalimentaria. Mas, a pesar de este sesgo, la conformación de figuras de gobernanza (como ANAPQUI) en el proceso de elaboración de normatividades técnicas (como la Norma Codex del grano de quinoa) permiten vislumbrar un proceso de toma de decisión más abierto, colectivo y representativo.</p>
<p>Incidencia en política pública y marcos normativos</p>	<p>Tras una revisión de los marcos normativos e institucionales fue posible apreciar que la quinoa ha sido incluida en estrategias regionales de desarrollo en la última década, especialmente desde la conformación de la Política y Estrategia Nacional de la quinoa en 2010, o la declaración de “prioridad nacional” a la cadena de valor agroalimentaria de la quinoa en 2011. No obstante, a partir del reconocimiento internacional de la FAO en 2013 y la importancia creciente que este cultivo ha ganado en el comercio internacional, es que la quinoa cobra relevancia en las agendas nacionales y en las políticas públicas. Prueba de lo anterior es la creación del Centro Internacional de la Quinoa en 2014 por decreto legislativo, y la instauración de la Estrategia Sectorial de Quinoa en 2017.</p>

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

El caso de la DO de la quinoa Real en Bolivia es un caso de aciertos y desaciertos en la gestión misma de la declaratoria, así como en la propia construcción de mecanismos de gobernanza que, en su momento, podrían haber otorgado representatividad colectiva. Dichos conflictos ralentizan el proceso de fortalecimiento de los SIAL basados en bienes bajo protección institucional, debido a que la instauración de estrategias horizontales encuentra barreras a la implementación, lo que a su vez puede verse reflejado en las voces de los actores del SIAL quinoa, como se retoma a continuación.

El trabajo [de avanzar en el desarrollo de la DO de la quinoa] se ha quedado ahí, han sido reuniones largas [y en ocasiones] las organizaciones sociales no la comprenden a cabalidad [a la DO]. A veces las cuestiones políticas dividen a los actores. (T. Huayllani, Sindan Organic SRL, comunicación personal virtual, junio 2020)

En el caso del SIAL quinoa es importante subrayar que, a partir del nombramiento de 2013 de la FAO, el lanzamiento de la producción y consumo del cultivo representó para la producción nacional una ventaja, pero a la vez un reto; esto debido a que, en voces de los actores del SIAL, el apoyo a la producción primaria de quinoa no fue suficiente:

hubiera sido bueno que en esa temporada [en Bolivia] se hubiera invertido en el primer eslabón de la cadena productiva, investigación, tecnología, capacitación para la agricultura de quinoa, [no se hizo] y otros países [Perú] invirtió, cambió de productos, hizo investigación, dos cultivos al año, rendimientos de producción de dos toneladas por hectárea. (T. Huayllani, Sindan Organic SRL, comunicación personal virtual, junio 2020).

Existe una percepción de los actores entrevistados en torno a que la falta de una estrategia de ejecución real de la política pública, mayores apoyos en inversión tecnológica y otros elementos para el aumento de la productividad del sector, generaron un bajo aprovechamiento del *boom* comercial sobre el cultivo quinoa (E. Ramos Sindan Organic SRL, comunicación virtual, agosto 2020).

Sistema Agroalimentario Localizado de cacao en Tabasco, México

La palabra cacao proviene etimológicamente del náhuatl clásico azteca *xocoatl*, nombre de la bebida derivada de la fermentación de las semillas, mientras que el nombre científico del árbol, *Theobroma cacao*, se traduce literalmente como “la comida de los dioses (Fiegl, 2008). En México aún es posible apreciar la influencia ancestral del cacao y su contenido cultural en diversas comunidades del sureste del país. El cacao no solo era usado como alimento sino también como moneda de cambio, elemento ritual y afrodisiaco, atribuyéndole incluso propiedades medicinales (Arias, 2014).

A nivel global, México ocupa el treceavo lugar en volumen de producción, con una participación porcentual de poco más 0.5% de la producción mundial de cacao, mientras que Costa de Marfil, el líder, produce cerca del 39% del total global. En 2018, en México, los principales estados productores de cacao fueron Tabasco, con 18 mil toneladas y Chiapas, con 9 mil toneladas (SIAP, 2018).

En Tabasco, los municipios que más producen cacao son Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalpa de Méndez y Paraíso, alcanzando más de mil toneladas al año. Tal demarcación el cacao representa el 11% del valor de producción agrícola en el Estado, superado únicamente por el plátano, con un 36% de aportación, y la caña, con un 21% de aporte al total estatal (Gobierno de Tabasco, 2019: 136).

Ante el incremento en la demanda de cacao, aparejado de un aumento en el volumen de producción global y una tendencia a la baja del precio del grano (Nasdaq, 2020), resulta evidente la necesidad de contar con estrategias de revalorización de los bienes alimentarios y herramientas como la DO, un instrumento comercialmente funcional para proteger la calidad y lograr un mejor posicionamiento en los mercados internacionales del cultivo de cacao, especialmente del producido en el Estado de Tabasco.

Claroscuros de la DO “cacao de Grijalva” Tabasco, México

Las DO son declaratorias que, en México, otorga el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) a bienes cuyas especificidades derivadas de un medioambiente, factores naturales y elementos humanos específicos les confieren diferencias sustanciales y únicas en relación a otros bienes de su misma especie. La DO fue solicitada en 2013 por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero del Estado de Tabasco, aunque los mismos actores del SIAL consideran que estuvo motivada por la participación del sector privado en la región de Comalcalco en Tabasco, lo que puede apreciarse en el siguiente testimonio:

se beneficiaron grandes empresas y quienes estaban al frente de SEDA-FOP [nosotros] como productores no estuvimos ahí, fuimos los últimos en enterarnos [de la DO]. (V. Candellero, productora y transformadora de cacao en Comalcalco Tabasco, comunicación personal, noviembre 2019).

La declaración general de protección de la DO “cacao Grijalva” fue obtenida en 2016 y ampara la producción del cacao verde, tostado o molido de la especie *Theobroma Cacao*, aplicable a tres subregiones del Estado de Tabasco y a los siguientes municipios: región Chontalpa, municipios de Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimanquillo y Paraíso; región Centro municipio Centro, Jalpa de Méndez y Nacajuca; región Sierra, municipios de Jalapa, Tacotalpa y Teapa (IMPI, 2016). A pesar de la amplitud geográfica amparada por la DO, algunos actores del sistema agroalimentario relacionan esta figura de protección y los posibles beneficios a un grupo reducido de agroindustrias de la región y no como una herramienta con potencial de desarrollo colectivo:

yo no conozco la DO [...] las rutas turísticas están dirigidas a tres haciendas cacaoteras de renombre en el municipio, cuando [nosotros] tenemos muchas cosas que ofrecer (GL. Pérez, productora y transformadora del cacao en Comalcalco, Tabasco, comunicación personal, junio 2020).

En torno a la construcción de la DO del cacao Grijalva los elementos de gobernanza territorial en el SIAL se han comportado de la siguiente manera (Tabla 2).

Nos encontramos ante un sistema alimentario ampliamente desarticulado, con intereses divergentes y con un marcado desconocimiento de los alcances, limitantes y potencialidades de la DO, lo que nos enfrenta con un caso de declaratoria inactiva y desaprovechada.

Tabla 2. Elementos de la gobernanza territorial en el Sistema Agroalimentario Localizado de protección institucional (cacao en Tabasco, México)

Table 2. Territorial governance elements in the Localized Agri-Food system of cocoa, in Tabasco, Mexico

Elemento de gobernanza territorial en SIAL de PI	SIAL cacao en Tabasco, México
Articulación territorial y reforzamiento de los vínculos de colaboración	En el SIAL de cacao de Tabasco es posible encontrar una estructura desarticulada del sistema en torno de la DO, así como la presencia de asimetrías de la información reflejada en el desconocimiento que los actores entrevistados tienen respecto a la declaratoria misma, de los alcances de la figura y de la forma de acceder o participar en ella. Existe una concentración de poder en el proceso de toma de decisiones y actividades, así como la conjunción de intereses políticos y empresariales.
Ascenso de actores fuera de los círculos de toma de decisión en los procesos de protección institucional	Este elemento no está presente en el SIAL de cacao bajo DO, ya que la figura que representa y toma la decisión en torno a la DO, el Consejo Regulador, a tres años de la declaratoria, no se encuentra en funcionamiento. Adicionalmente, existe un desconocimiento general en torno a su cómo será conformidad y cómo estaría estructurado. Tampoco ha sido posible desarrollar la Norma Oficial Mexicana.
Identificación de los atributos diferenciales de tipicidad	Alrededor del cultivo, transformación y comercialización del cacao en Tabasco se ha entretejido un sistema agroalimentario con anclaje territorial, con actividades de amplia relevancia productiva, económica, social, cultural e incluso turística (Ruta del Cacao). La tradición, valores históricos y culturales son un elemento de suma importancia para productores y transformadores del cacao.
Impulso del desarrollo territorial a través de externalidades o derramas en el territorio	La existencia de microempresas de aprovechamiento de cacao y chocolate está íntimamente relacionada con la vinculación histórica y cultural de la sociedad tabasqueña.
Distribución equitativa de los beneficios del aprovechamiento de las protecciones institucionales	La DO, desde su conformación, muestra una estructura asimétrica, al excluir sistemáticamente a actores primarios del proceso. Así, en estos primeros momentos de conformación de la declaratoria no es posible apreciar beneficios producto de la misma. La DO protege al cacao conocido como “en baba o en vaina”, es decir, al cacao crudo, lo cual representa un bajo valor agregado comercial, ya que para quienes venden “cacao en vaina” el precio por kilogramo es menor que el cacao transformado.
Incidencia en política pública	En un análisis de las políticas estatales (Plan Estatal de Desarrollo, PED) antes y después de las DO, fue posible observar que en el PED 2013-2018 se reconocía la falta de políticas de vinculación en el sector cacaotero, mientras que en el PED 2019-2024 se efectuó un reconocimiento explícito en torno a la importancia del cacao en el Estado de Tabasco.

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.



Reflexiones finales

En cuanto a la articulación y a los vínculos de colaboración como elementos de la gobernanza territorial, es posible apreciar que ambos casos de estudio se desarrollan en SIAL desarticulados y caracterizados por limitantes colaborativas y por la ausencia de estrategias de asociatividad. En el caso de la quinoa boliviana este distanciamiento se ha agudizado producto del discurso político institucional que divide a los actores del sector de la quinoa. Por su parte, en el caso del cacao de Tabasco, esta desarticulación se ha generado debido a una concentración de poder en la toma de decisiones en materia de la DO. Ambos casos permiten inferir que, para un óptimo aprovechamiento de figuras institucionales como las DO, es necesaria (mas no suficiente) la construcción de ambientes colaborativos, acompañados de marcos normativos que impulsen la integración de las cadenas de valor agroalimentarias de estos bienes.

En cuanto al ascenso de actores para la toma de decisión, podemos destacar que si bien el caso de la DO de la quinoa estuvo inicialmente motivado por una sola organización (ANAPQUI), el peso en la toma de decisiones alcanzó un aparente estado de inclusión, ya que durante el proceso de desarrollo del Codex de la quinoa se conformaron los comités que incluyeron a nuevos actores del SIAL. Ello puede constituir una lección importante para el caso del cacao en Tabasco, en donde es precisamente la ausencia de estructuras como los comités (o los Consejos Reguladores) lo que limita el aprovechamiento de la DO. En este sentido, y debido a que estos organismos en el caso del cacao no han sido constituidos (e incluso las normas oficiales para el tratamiento del cacao no han sido elaboradas) es que puede generarse aprendizaje de los casos y recomendar que, a fin de mantener una inclusión de agentes y actores sociales en la toma de decisiones, la conformación de los Consejos Reguladores deberá considerar la inclusión de actores representantes de todo el sistema agroalimentario.

Uno de los elementos en los que ambos casos de estudio convergen ampliamente es en el reconocimiento cultural, productivo, económico social e incluso turístico que los dos cultivos ancestrales tienen en los territorios protegidos y amparados bajo la DO. El caso de Tabasco destaca por el aprovechamiento turístico que se ha desprendido de este bien, lo que puede constituir un aprendizaje para el caso de la quinoa en Bolivia, en donde aún existe el reto de potencializar el consumo interno e, incluso, de impulsar la multifuncionalidad del territorio a partir del rescate de las particularidades socioculturales del cultivo.

En torno a una potencial distribución de los beneficios producto del aprovechamiento de la DO, así como posibles derramas en el territorio, las figuras de protección cuentan en su naturaleza un componente inherente de exclusión que se presenta por una cuestión geográfica o por el diseño mismo de la protección. Esto puede apreciarse en los dos casos de estudio, en donde los marcos normativos de protección a la DO generaron, en opinión de los entrevistados, limitaciones para su aprovechamiento.

Tales limitaciones, en el caso de la quinoa en Bolivia, relucieron al momento de establecer los alcances geográficos de la DO, pues no se tomó en consideración la localización de algunas de las más importantes agroindustrias de la zona. En el caso del cacao, la DO no estimó la protección de productos derivados del producto, dejando de lado un posible aprovechamiento del valor

agregado asociado con a la transformación agroalimentaria. Ello puede suponer una lección para otros cultivos con anclaje territorial o bienes alimentarios con potencial de protección para que, al momento de diseñar la DO, sea considerada la mayor parte de los elementos productivos, territoriales, geográficos e incluso socioculturales de los SIAL.

Por último, en cuanto a la posible incidencia de la DO en elementos de política pública, podemos mencionar que ambos casos han tenido efectos en la visibilidad de los cultivos, de forma tal que se ha logrado su inclusión en los respectivos marcos normativos, y se ha puesto sobre las mesas de discusión la relevancia que estos sectores tienen para los territorios. No obstante, para considerar que una figura de esta naturaleza, como la DO, pueda tener algún efecto o derramas en el territorio, el diseño e implementación de políticas públicas con atención al sector cacaotero en Tabasco y de la quinoa en Bolivia es solamente una condición necesaria, pero no suficiente para tal fin.

En relación con el objetivo planteado en este trabajo, los casos de estudio permiten establecer que las DO provocan diferentes efectos, y a distintos niveles, toda vez que cada caso se encuentra en un grado diferente de avance en cuanto a la formalización e instauración de la figura.

En el caso de la quinoa, la DO puede considerarse institucionalizada toda vez que, a partir de estos reconocimientos, han sido construidas una serie de mecanismos, organismos e incluso políticas públicas. El creciente interés, nacional e internacional, por este cultivo, puede vulnerar a los actores de los SIAL cuando los reconocimientos, a pesar de lograr visibilidad, no vienen acompañados de una serie de estrategias de integración, apoyo o fortalecimiento del sector de manera holística.

En este sentido, y considerando el grado de instauración y formalización de la DO de cacao en Tabasco, el estudio de caso no permite apreciar efectos claros de la DO en los actores, ni en el SIAL, nuevamente debido al estado incipiente en la instauración de esta figura. Una de las mayores debilidades es la ausencia de los organismos decisorios (por ejemplo Consejos Reguladores) y de los marcos normativos necesarios para la dinamización de esta protección institucional (Norma Oficial Mexicana). No obstante lo anterior, la incipiente de implementación de la DO en Tabasco podría considerarse como una ventana de oportunidad si se rescatan las buenas prácticas, se aprende de las experiencias de otros casos y se sustraen lecciones como las obtenidas del caso de la quinoa real de Bolivia.

Bibliografía

- Arias González, J. (2014). "Un vertiginoso viaje etnohistórico dentro de los 'imaginarios alimentarios' en el simbolismo del cacao en México". *Anales de Antropología* 48(1): 79-95. DOI [https://doi.org/10.1016/s0185-1225\(14\)70490-4](https://doi.org/10.1016/s0185-1225(14)70490-4)
- Ayala Durán, C. y Radomsky, G. (2020). "Indicaciones Geográficas en Centroamérica: un crecimiento poco diversificado". *Revista RIVAR* 7(20): 1-21. DOI <https://doi.org/10.35588/rivar.v7i20.4469>
- Bagnasco, A. y Le Galés, P. (2000). "Introduction to European Cities: Local Societies and Collective Actors". En Bagnasco, A. y Le Gales, P. *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge, Cambridge University Press: 1-32.
- Boucher, F. (2012). "Reflexiones en torno al enfoque SIAL: evolución y avances desde la agroindustria rural (AIR) hasta los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL)". En Torres Salcido, G. y Larroa Torres, RM. *Sistemas Agroalimentarios Localizados. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Juan Pablos Editor: 43-68.
- Cei, L., Stefani, G., Defrancesco, E. y Lombardi, GV. (2018). "Geographical Indications: A First Assessment of the Impact on Rural Development in Italian NUTS3 Regions". *Land Use Policy* 75(510): 620-630. DOI <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.01.023>
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F. y Santangelo, M. (2008). "Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practice". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 46: 33-52.
- del Barco Gamarra, MT., Foladori, G. y Soto Esquivel, R. (2019). "Insustentabilidad de la producción de quinoa en Bolivia". *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional* 29(54): 1-26.
- Fiegl, A. (2008). "A Brief History of Chocolate". *Smithsonian Magazine, Arts & Culture*. En: <https://www.smithsonianmag.com/arts-culture/a-brief-history-of-chocolate-21860917/> (consultado 09/02/2020).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2019). "FAOSTAT Crops Open Database". En <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC> (consultado 12/04/2020).
- Gobierno de Tabasco (2019). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tabasco 2019-2024*. Villahermosa, Gobierno del Estado de Tabasco.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) (2016). "Declaración general de protección de la Denominación de Origen 'Cacao Grijalva'". *Diario Oficial de la Federación*. En https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5449991&fecha=29/08/2016 (consultado 01/12/2019).

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2016). “Norma Codex del grano de quinua”. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. En <https://www.iica.int/es/prensa/noticias/norma-codex-del-grano-de-quinua> (consultado 02/06/2020).
- Martínez Salvador, LE. y Alvarado Ramírez, D. (2019). “Protección institucional de la agrobiodiversidad. Un análisis desde los Sistemas Agroalimentarios Localizados de quinoa boliviana y amaranto mexicano”. En Renard, MC. y Tolentino Martínez, JM. *Red SIAL México. Diez años de contribución a los estudios de los Sistemas Agroalimentarios Localizados*. Ciudad de México, IICA, CONACYT y RedSIAL: 165-183.
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) (2012). *Compendio Agropecuario. Observatorio agroambiental y productivo 2012*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. En <https://www.bivica.org/file/view/id/557> (consultado el 04/01/2020).
- Molina, MS. (2015). “La protección de la Denominación de Origen, Indicación Geográfica e Indicación de Procedencia. Estudio comparativo de las legislaciones de los Estados latinoamericanos y español”. *Revista RIVAR* 2(6): 46-69.
- Muchnik, J. (2012). “Sistemas Agroalimentarios Localizados: desarrollo conceptual y diversidad de situaciones”. En Torres Salcido, G. y Larroa Torres, RM. *Sistemas Agroalimentarios Localizados. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Juan Pablos Editor: 25-42.
- Muchnik, J. y Sautier, D. (1998). *Systèmes agro-alimentaires localisés et construction de territoires. Proposition d'action Thématique Programmée*. Montpellier, CIRAD.
- Mujica, A., Jacobsen, SE., Izquierdo, J. y Marathee, JP. (2001). “Orígenes e historia”. En Mujica, A., Jacobsen, SE., Izquierdo, J. y Marathee, JP. *Quinoa (Chenopodium quinoa Willd) Ancestral cultivo andino, alimento del presente y futuro*. Santiago de Chile, FAO. En http://www.fao.org/quinoa-2013/what-is-quinoa/origin-and-history/es/?no_mobile=1 (consultado el 06/01/2020).
- Nasdaq (2020). “Cocoa (CJ:NMX) Price for Commodities Futures Prices & Charts”. En <https://www.nasdaq.com/market-activity/commodities/cj%3Anmx> (consultado 17/03/2020).
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (2017). *Las Indicaciones Geográficas*. En http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/geographical/952/wipo_pub_952.pdf (consultado 18/03/2020).
- Risi, J., Rojas, W. y Pacheco, M. (eds.). (2015). *Producción y mercado de la Quinoa en Bolivia*. La Paz, IICA.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2018). *Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON)*. En <https://www.gob.mx/siap/documentos/siacon-ng-161430> (consultado 14/04/2020).

Torre, A. y Traversac, JB. (2011). *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agri-food Systems*. París, Springer Physica-Verlag.

Torres Salcido, G. (2012). “La gobernanza de los sistemas agroalimentarios locales”. En Torres Salcido, G. y Larroa Torres, RM. *Sistemas Agroalimentarios Localizados. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Juan Pablos Editor: 69-85.

Yin, R. (2009). *Case Study Research*. Nueva York, SAGE.

* * *

RECIBIDO: 23/07/2020
VERSIÓN FINAL RECIBIDA: 11/09/2020
APROBADO: 26/09/2020
PUBLICADO: 11/05/2021