

Icaria ✿ Antrazyt
OTROS TÍTULOS

XAVIER MONTAGUT
y ESTHER VIVAS
Del campo al plato

STEPHEN DIERBECK,
BAPU VAITLA
y SAMUEL HAUENSTEIN SWAN
El hambre estacional

SAMUEL HAUENSTEIN SWAN
y BAPU VAITLA (eds.)
El hambre injusta

XAVIER MONTAGUT
y ESTHER VIVAS (coords.)
Supermercados, no gracias

F. FERNÁNDEZ SUCH (coord.)
Soberanía alimentaria

XAVIER MONTAGUT
y FABRIZIO DOGLIOTTI
Alimentos globalizados

JOSE BOVE
y FRANÇOIS DUFOUR
La semilla del futuro

FRANCES MOORE LAPPÉ,
JOSEPH COLLINS
y PETER ROSSET
Doce mitos sobre el hambre

Icaria ✿ Antrazyt
SOBERANÍA ALIMENTARIA

El monopolio neoliberal que caracterizaba la casi totalidad de las políticas económicas latinoamericanas desde la década de los noventa se está rompiendo. Países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, o más recientemente Paraguay o El Salvador han vivido cambios gubernamentales que, con sus contradicciones y limitaciones, parecen querer apostar por modelos económicos de carácter proteccionista.

El ámbito agrario es uno de los sectores más destacados en este cambio de paradigma. El concepto Soberanía Alimentaria, que hasta entonces sólo era una propuesta defendida por los movimientos sociales, aparece y es definido en las nuevas legislaciones y constituciones con las que algunos de estos países se han dotado como el modelo agrario a seguir.

El presente libro quiere mostrar este cambio de paradigma agrario en las políticas gubernamentales de los países latinoamericanos que enfrentan el monopolio neoliberal. Las diversas aportaciones que lo conforman, preparadas por investigadores y activistas de reconocido prestigio, buscan describir tanto las posibilidades y fortalezas de este proceso, como sus debilidades y discordancias. Y mostrar cuál es el rol que están jugando los movimientos sociales campesinos e indígenas, agentes que se han ido consolidando y fortaleciendo en las últimas décadas hasta convertirse, hoy por hoy, en influyentes actores políticos.



DiDeSUR
Dignidad y Desarrollo para el SUR



PVP: 17 €

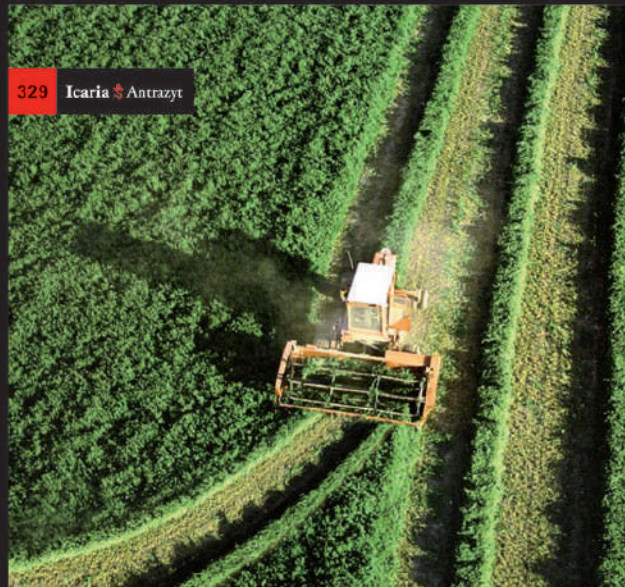
329

JORDI GASCÓN y XAVIER MONTAGUT (coords.)

¿Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas?

Estado, movimientos sociales campesinos y soberanía alimentaria

329 Icaria ✿ Antrazyt



Icaria ✿ Antrazyt

Jordi Gascón es doctor en antropología social y está especializado en economía y política agraria. Sus ámbitos de investigación y de activismo político son los impactos del turismo en el mundo campesino y el desarrollo rural en América Latina. Es miembro de la Xarxa de Consum Solidari y coordinador de Acció per un Turisme Responsable.

Entre otras publicaciones es autor de *Gringos como en sueños: diferenciación y conflicto campesino en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo* (Lima, 2005), *Viajar a todo tren: turismo, desarrollo y sostenibilidad* (con Ernest Cañada, Barcelona, 2005) y *El turismo en la cooperación internacional* (Barcelona, 2009).

Xavier Montagut es un economista y activista político especializado en comercio internacional. Su trabajo como investigador se ha centrado en el papel de esta actividad económica desde el paradigma de la Soberanía Alimentaria. Es presidente de la Xarxa de Consum Solidari.

Entre sus obras destacan *Alimentos globalizados: Soberanía Alimentaria y Comercio Justo* (con Fabrizio Dogliotti, Barcelona, 2006), *Supermercados, no gracias: grandes cadenas de distribución, impactos y alternativas* (con Esther Vivas, Barcelona, 2007) y *Del campo al plato: los circuitos de producción y distribución de alimentos* (con Esther Vivas, Barcelona, 2009).

La colección *Antrazyt* pretende ser una herramienta imprescindible para universitarios, estudiosos, gestores políticos y sociales, y todos aquellos lectores interesados en profundizar en la temática que ofrece cada libro. *Antrazyt* recoge trabajos sobre aspectos de la realidad social, histórica o presente, y apuntes para el desarrollo de otros posibles modelos.

¿CAMBIO DE RUMBO EN LAS POLÍTICAS
AGRARIAS LATINOAMERICANAS?

JORDI GASCÓN Y XAVIER MONTAGUT (coords.)

¿CAMBIO DE RUMBO EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS LATINOAMERICANAS?

ESTADO, MOVIMIENTOS SOCIALES
CAMPEsinOS Y SOBERANÍA
ALIMENTARIA



Icaria ✿ Antrazyt
SOBERANÍA ALIMENTARIA

Este libro ha sido editado en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorin Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.

Con la colaboración de:

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD)
Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)
Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha (JCCM)

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de las citadas instituciones públicas.
El contenido de dicha publicación no refleja necesariamente su opinión.

Diseño de la cubierta: Adriana Fàbregas
Imagen de la cubierta: Equipo Icaria

© Jordi Gascón y Xavier Montagut
© De esta edición
Icaria editorial, s. a.
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
[www. icariaeditorial. com](http://www.icariaeditorial.com)

Primera edición: mayo de 2010

ISBN: 978-84-9888-228-5
Depósito legal: B-16.558-2010

Fotocomposició: Text Gràfic

Impreso en Romanyà/Valls, s. a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Printed in Spain - Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.

ÍNDICE

Introducción, *Xavier Montagut* 7

PRIMERA PARTE

MOVIMIENTOS SOCIALES INDÍGENAS Y CAMPESINOS: SURGIMIENTO, RECLAMACIONES E INCIDENCIA POLÍTICA

- I. ¿Por qué la agricultura campesina? Agroecología, movimientos sociales y políticas a favor de la Soberanía Alimentaria, *Miguel A. Altieri* 27
- II. Reforma Agraria, desarrollo rural y etnicidad en los Andes Septentrionales (1960-2005), *Víctor Bretón* 43
- III. Bolivia: movimientos sociales campesinos e indígenas en el gobierno de Evo Morales (2006-2009), *Fernando Mayorga* 77

SEGUNDA PARTE

NUEVAS POLÍTICAS AGRARIAS EN AMÉRICA LATINA: ¿HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA?

- IV. Transición hacia la agricultura sostenible en Cuba, *Fernando R. Funes Monzote* 99

- V. La «revolución agraria» de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo, *Miguel Urioste* 135
- VI. Constituyente, gobierno de transición y Soberanía Alimentaria en Ecuador, *Juan Pablo Muñoz* 151
- VII. Políticas agropecuarias en el marco del ALBA: en busca de la Soberanía Alimentaria, *Alberto Montero Soler* 169
- VIII. Entrevista a Peter Rosset: una visión de las políticas agrarias en América Latina, *Xavier Montagut, Jordi Gascón y Natalia Riera* 193

TERCERA PARTE
A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

- IX. ¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria? Una comparación entre los gobiernos nacionalistas latinoamericanos del siglo XX y los pos-neoliberales a partir de sus políticas agrarias, *Jordi Gascón* 215
- Información sobre los autores 261

INTRODUCCIÓN

Xavier Montagut

La Soberanía Alimentaria como estrategia

Desde que apareció por primera vez el concepto de Soberanía Alimentaria en el marco del foro alternativo a la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en 1996, la Soberanía Alimentaria ha sido un concepto emergente que ha ido progresivamente ganando espacio en las diferentes agendas sociales y políticas.

En primer lugar, ha permitido el desarrollo de toda una estrategia de lucha en torno a ella. Viejas reivindicaciones como la reforma agraria, cosmovisiones como las de los pueblos originarios o la defensa de las fuentes de vida (tierra, agua) y de la propia vida (biodiversidad), han encontrado en el paradigma de la Soberanía Alimentaria su acomodo. Los viejos saberes campesinos y alimentarios enraizados en una pluralidad de ecosistemas que los principios de la agroecología revaloriza, dan coherencia teórica a un «modo de producción campesino» que es central en el concepto de Soberanía Alimentaria. El derecho universal a unos alimentos sanos, nutritivos y adecuados culturalmente, producidos de forma respetuosa con la naturaleza, y permitiendo vivir dignamente a todos lo que participan en el proceso alimentario, marcan un objetivo a la lucha. Reivindicación que se enfrenta al actual control del sistema alimentario por parte de un puñado de multinacionales guiadas por el objetivo de maximizar los beneficios, y le contrapone, como factor central de la estrategia, la recuperación del control de la alimentación por parte de productores y consumidores (La Vía Campesina, 2003).

Esta concepción poliédrica de la Soberanía Alimentaria, que ha permitido hilvanar en torno de ella toda una estrategia de lucha, explica que hoy sea la bandera unificadora de millones de campesinas y campesinos del sur y del norte, del este y del oeste, agrupados en torno a La Vía Campesina.

La incidencia de este movimiento, que se puede considerar el más importante de la alterglobalización, es también significativa. Organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ecologistas, feministas, de consumidores, universidades y centros de investigación, y todo tipo de asociaciones ciudadanas han recogido, con mayor o menor profundidad, la exigencia de la Soberanía Alimentaria. Hoy no hay foro de los movimientos sociales que enfrentan al neoliberalismo en donde la Soberanía Alimentaria no tenga su espacio.

En concreto, en las movilizaciones de resistencia frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los diferentes tratados de libre comercio que han ido apareciendo, la Soberanía Alimentaria y las organizaciones aglutinadas en torno a dicha exigencia han jugado un papel significativo. Han sido parte de los importantes fracasos impuestos a los planes más agresivos de la propia OMC y de algunos tratados tan significativos como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas).

A un nivel más local se están desarrollando miles de experiencias productivas, miles de experiencias de comercialización y de consumo, que aparecen como espacios de resistencia y de supervivencia del modelo de agricultura campesina frente al avance del modelo agroindustrial. Constituyen la base práctica de la estrategia de la Soberanía Alimentaria, demuestran la viabilidad de sus propuestas y son la semilla sin la cual los cambios más globales no podrían fructificar (Montagut y Vivas, 2009).

La hora de la Soberanía Alimentaria

Este cúmulo de avances a la hora de crear una agenda propia, un potentísimo movimiento de resistencia y una multiplicidad de prácticas de producción, comercialización y consumo, planteaban la posibilidad y la necesidad de dar un nuevo paso. Así, más de 500 representantes de más de 80 países, pertenecientes a organizaciones de campesinos y campesinas, agricultores familiares, pescadores tradi-

cionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, consumidores, y de movimientos ecologistas y urbanos, se reunieron en el pueblo de Nyéléni en Selingue, Mali, en febrero de 2007, para fortalecer el movimiento global para la Soberanía Alimentaria, y vieron que era necesario y posible empezar a promover políticas públicas de Estado a su favor (Foro para la Soberanía Alimentaria, 2007).

Desde siempre la estrategia de Soberanía Alimentaria ha planteado que un nuevo modelo productivo, una economía al servicio de las personas y un control por parte de la población de su alimentación no era posible sin cambios estructurales. Y para conseguirlos las acciones de resistencia y las experiencias prácticas debían combinarse con cambios en el ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, pasar de las luchas de resistencia a la capacidad de incidir de forma propositiva requería de una correlación de fuerzas que sólo después de importantes avances se empieza a conseguir.

La fuerza que había adquirido La Vía Campesina y sus aliados, y la crisis del modelo neoliberal, abrían espacios para la promoción de dichas políticas. El mismo mensaje enviado por Hugo Chávez, presidente de Venezuela, y Amadou Toumani Touré, presidente de Malí, a la conferencia de Nyeleni mostraba que las posibilidades existían y la necesidad de pugnar por aprovecharlas. Desde entonces, y agudizado por la crisis alimentaria de 2008, gobiernos locales, regionales y nacionales de diferentes partes del mundo han mostrado sensibilidad hacia las propuestas de la Soberanía Alimentaria. La misma Vía Campesina, en su V Conferencia realizada en 2008 en Maputo, estableció una línea estratégica, a nivel internacional y en los diferentes estados, para promover políticas públicas de apoyo a la Soberanía Alimentaria aprovechando los nuevos espacios que, percibía, se estaban abriendo (La Vía Campesina, 2008).

Sin duda donde estas sensibilidades y posibilidades se han mostrado más claramente y donde se han conseguido avances más significativos es en América Latina, y especialmente en los países pertenecientes al ALBA y a Petrocaribe.

América Latina: una situación esperanzadora

El monopolio neoliberal que caracterizaba la casi totalidad de las políticas económicas latinoamericanas durante los noventa empezó a romperse en la primera década del nuevo milenio. Cada vez más países viven cambios gubernamentales que, con sus contradicciones y limitaciones, se enfrentan a un modelo de globalización neoliberal que les ofrecía un papel dependiente en un mercado internacional que les asignaba el papel de proveedores de materias primas, incluyendo las materias primas agrarias. Cada vez más países apuestan, con mayor o menor definición y radicalidad, por nuevos modelos económicos. Y dentro de este proceso la creación de alianzas regionales como el ALBA, que opta «por la lógica de la cooperación comercial, el intercambio solidario y la complementariedad económica entre las diferentes estructuras nacionales como principios generales de su filosofía»,¹ implican que estas experiencias han entrado en la vía de la colaboración y el refuerzo mutuo, creando una situación regional excepcionalmente favorable para recuperar la soberanía nacional, incluyendo la alimentaria.

No podemos hablar de la situación de América Latina sin situar el papel de Brasil. Con razón muchos movimientos sociales y en especial el MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), una de las organizaciones con más peso en La Vía Campesina, se pueden considerar traicionados por la política agraria y económica impulsada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva. En muchos países, cuando el impulso de políticas a favor de la Soberanía Alimentaria topan con oligarquías agrarias, estas aparecen formadas, o estrechamente ligadas, por las oligarquías brasileñas, y sus intereses son defendidos por el gobierno de Lula. Esta defensa de los mecanismos de dominación que juega hoy Brasil en América del Sur se corresponde con sus posicionamientos en los foros internacionales, en los que regatea intereses con el imperialismo desde su papel de potente exportador de materias primas, y en ningún caso de defensa de una política relacionada con la Soberanía Alimentaria. Sin embargo, y a pesar de ello, la política de Lula significa un debilitamiento del mo-

1. Citado del artículo de Alberto Montero publicado en el presente libro.

delo único neoliberal, y refleja y a la vez refuerza una multipolar América Latina que, debilitando al imperialismo, da más espacios y posibilidades a iniciativas como la del ALBA. Brasil, a pesar de su nuevo papel de potencia dominante, frena y debilita determinadas estrategias imperialistas, e incluso en algunos casos permitiendo alianzas extremadamente útiles como fue el caso de su actitud frente al golpe de Honduras de junio de 2009.

Esta situación hace que, para los sectores que creemos que otro mundo es posible, sea de suma importancia la experiencia que se está desarrollando en América Latina. Y dentro de un nuevo modelo económico al servicio de las mayorías, el tema agrario es, a nuestro entender, absolutamente central tanto por razones teóricas como prácticas. Que sea resuelto a favor de una agricultura campesina, a favor de la Soberanía Alimentaria, será un indicador de la salud del proceso y una muestra de su robustez.

¿En qué fundamentamos estas últimas afirmaciones tan concluyentes y que han motivado la realización de este libro?. Veámoslo detenidamente.

La agricultura debe estar en el centro de un modelo sostenible y debe ser campesina

La actual crisis económica es, en esencia, el estallido de una burbuja financiera. Estamos en un modelo económico que ha llevado a que en 2007 los activos financieros fueran cinco veces mayores que el producto nacional o la renta mundial. Esta desproporción es mayor en los países ricos. En España el valor de los activos financieros era casi nueve veces el producto nacional (Montagut, 2009).

Volver a una economía «real», a una economía productiva, parece algo sensato incluso para los economistas. Pero lo que clásicamente se llama economía real, economía productiva, es una economía que sólo cuenta los flujos monetarios. ¿Y qué encontramos si analizamos desde el punto de vista de la materia y de la energía esta «economía productiva» basada en flujos monetarios?. Pues que estamos ante una economía que no produce nada nuevo; es sólo una economía extractiva. Lo que la economía monetaria llama creación de riqueza no es más que la concentración y la redistribución de la riqueza que se extrae. Seguir con este proceso nos acerca cada

vez más a lo que algunos autores han llamado la «sopa entrópica».² Continuar en una economía extractivista es una postura suicida, ya que nuestra biosfera es finita.

Una economía realmente productiva debe entender esta como un subsistema dentro de un sistema más amplio: la biosfera. Sus límites y leyes deben enmarcar una economía que realmente quiera ser sostenible. Visto así, el proceso fundamental que permite que la única fuente de energía innagotable, el Sol, se transforme en formas utilizables por la humanidad es el proceso de fotosíntesis. La fundamental actividad humana que utiliza este proceso para satisfacer sus necesidades es la agricultura. En esta nueva visión, la agricultura ha de volver a tomar un papel central en la actividad económica.

La teoría que explicaba (y que todavía se enseña en las facultades de economía) que el desarrollo de un país va paralelo a la pérdida de peso de su sector primario, es otro de los monstruos teóricos, hijos del mito del «desarrollo-crecimiento económico/-crecimiento del PIB» que nos ha regalado la visión economista dominante, una visión miope que obvia los límites de la biosfera.

Si pensamos en un modelo respetuoso con los ciclos de la naturaleza, cada vez más las materias que utilicemos, e incluso parte de la energía, tendrá que ver con los sistemas agrícolas. Los actualmente llamados agrocombustibles son la respuesta mercantil e industrializada, y que incrementa el problema en lugar de solucionarlo, a una situación real: el fin de la época del petróleo barato. La crisis ecológica devolverá una gran importancia económica a los sistemas agrícolas. Los primeros síntomas de ello ya los estamos observando: desde los agrocombustibles a las compras masivas de tierra agrícola por parte de gobiernos y multinacionales, pasando por el interés de los especuladores en los mercados de *comodities* agrícolas.

Que la agricultura retome un papel en la economía que nunca debió abandonar puede hacerse repitiendo los esquemas actuales

2. Se considera que aunque ni la materia ni la energía se destruyen, su redistribución lleva hacia una mayor entropía y que por tanto a que la posibilidad de su utilización por el ser humano disminuya aceleradamente (Naredo, 2006).

de agricultura industrializada, lo que significaría una nueva vuelta de tuerca en la insostenibilidad de un modelo que está tan cerca de sus límites que puede que no la aguante. Pero también puede ser una oportunidad para volver a dar protagonismo a los agricultores estableciendo un sistema justo y sostenible, tal como propugna la estrategia de la Soberanía Alimentaria. Que la agricultura recupere protagonismo en la economía sólo depende del ritmo con que se acaben los precios baratos de la energía y la materia no renovable. Y esto en algunos casos, como los combustibles fósiles, ya ha empezado. Esta situación significa una oportunidad, pero también un riesgo.

La actual agricultura industrial significa un deterioro medioambiental sin precedentes (Montagut y Dogliotti, 2006). Su balance energético es totalmente insostenible. Todo ello ha llevado a la paradoja que la actual agricultura industrial sea una de las causas fundamentales del cambio climático (GRAIN, 2009).

Pero igual que la agricultura es causa de los problemas, otro tipo de agricultura puede ser parte de la solución. Estamos hablando de que la agricultura campesina y la agroecología son imprescindibles si queremos parar el cambio climático y enfriar el planeta, y si queremos preservar los bienes comunes (tierra y agua) y la biodiversidad (La Vía Campesina, 2007).

El Buen Vivir empieza por una alimentación sana y suficiente

Si nos olvidamos de los mitos del desarrollismo y del crecimiento del PIB como objetivo último de la economía, y volvemos a situar en el centro, como han hecho los ecuatorianos en su nueva constitución, el Buen Vivir o Sumak Kawsay como paradigma, hemos de convenir que el derecho a una alimentación sana, suficiente y adecuada culturalmente está en el centro de los objetivos de una política económica al servicio de las mayorías.

Y ello adquiere una importancia mayor cuando el actual sistema agroalimentario se ha mostrado incapaz de alimentar a la humanidad. Los últimos informes de la FAO hablan de que ya hemos sobrepasado los mil millones de personas que pasan hambre en el mundo, con un crecimiento de casi un 20% en los últimos tres

años (FAO 2009). A ello hay que sumar que la cada vez peor alimentación de la población con poder adquisitivo ha llevado a que la obesidad sea hoy, según la Organización Mundial de la Salud, la principal enfermedad no infecciosa a nivel mundial.

Haber llegado a este punto debería ser razón suficiente para poner patas arriba las doctrinas que han estado dominando la política agrícola internacional. Sin embargo, aquellos que han estado dirigiendo el actual y fracasado sistema agroalimentario quieren volver a repetir lo que, por muy desastroso que sea, les proporciona inmensos beneficios.

Un análisis global de esta situación lo presenta GRAIN (2008) cuando escribe:

La crisis alimentaria mundial, que quienes están en el poder se apresuraron a definir con un problema de insuficiencia en materia de producción, se ha convertido en un caballo de Troya para introducir semillas, fertilizantes y, subrepticamente, sistemas de mercado en los países pobres. Lo que parece una «ayuda en semillas» en el corto plazo puede enmascarar lo que en realidad es la «ayuda para el agronegocio» en el largo plazo.

Es por ello que hemos considerado muy pertinente, frente a los cantos de sirena de la agricultura industrial y productivista, abrir este libro con el artículo de Miguel Altieri. Un artículo que defiende la potencialidad del modelo de producción campesino y su capacidad de producir alimentos de forma eficiente y respetuosa con el medio ambiente, en contraposición al del paradigma agrario dominante caracterizado, entre otras cosas, por la concentración de la tierra, el monocultivo, la vocación exportadora, la dependencia de insumos industriales y la generación de externalidades fuertemente negativas para el medio ambiente. Esa potencialidad se convierte para Altieri en el pilar fundamental a partir del cual organizar la agenda política y la lucha de los movimientos sociales campesinos e indígenas.

Pero la importancia social de la agricultura campesina va más allá de su viabilidad para proporcionar alimentos suficientes a toda la población. Paradójicamente la política agraria industrialista y el neoliberalismo han hecho que la mayoría de los hambrientos sean

agricultores arruinados y que en los sectores rurales (mayoritarios en América Latina) se encuentren los niveles de pobreza más elevados. Es por ello que una política centrada en recuperar la agricultura campesina se convierte en un potente instrumento de lucha contra la pobreza y para la subsistencia de millones de campesinos. Además la producción campesina constituye un modo de vida ligado intrínsecamente a las diferentes culturas, incluyendo las originarias, que de formas diversas recogen sabidurías milenarias constituyendo un modo de vida capaz de gestionar de forma armónica el territorio, y con ello las fuentes de vida: agua, tierra y biodiversidad. Preservar la multifuncionalidad de la agricultura campesina es también un motivo para que los procesos que se están dando en Latinoamérica sean muy importantes para todos los que queremos otro mundo.

Democratización de la economía y Soberanía Alimentaria

Criticamos al actual modelo económico por su supeditación a la obtención del máximo beneficio de unos pocos accionistas que controlan, a través de las grandes multinacionales, el mercado mundial. Por ello defendemos, en el terreno de las alternativas, que la economía debe supeditarse a las necesidades humanas, a los intereses de las mayorías sociales.

El modelo actual disfraza, detrás de una fe casi religiosa en unas supuestas leyes de mercado, el verdadero control por parte de unos pocos de la economía mundial. Un modelo que prime las necesidades humanas ha de propiciar el control de la economía por las mayorías sociales, promoviendo que estas se expresen de forma democrática y participativa. Desde este punto de vista la estrategia de la Soberanía Alimentaria aporta una concreción y un desarrollo de esta visión a un tema como el de la alimentación, la agricultura y la gestión del territorio. El control de la alimentación por parte de la población, de los agricultores y de los consumidores es el núcleo de la estrategia de la Soberanía Alimentaria. Se sitúa así como avanzadilla en el desarrollo de uno de los paradigmas de otro mundo a construir.

La importancia de la democratización en la agricultura tiene sus bases en una amplísima y riquísima realidad campesina en todo el

mundo. Hoy todavía es la pequeña agricultora la que nos alimenta. De los 450 millones de establecimientos agrícolas del mundo, el 85% ocupa menos de 2 hectáreas. Son las mujeres y los hombres que practican esta pequeña agricultura los que cuidan y mejoran las semillas. Por lo menos 1.400 millones de personas dependen de las semillas guardadas de una cosecha a otra y mejoradas localmente.

Ellas son la base de la medicina. Aproximadamente el 70% de la población mundial depende de medicamentos tradicionales, basados en hierbas locales, para buena parte del cuidado de su salud. Las ventas mundiales de medicamentos, acaparados en su mayoría por diez multinacionales, basan gran parte de sus patentes en la apropiación privada de los conocimientos tradicionales de la gente del campo.

Para la mayoría de la población mundial, los cultivos mejorados por los agricultores y los medicamentos tradicionales son mucho más accesibles y asequibles. Son diversos, se encuentran libres de patentes, y están descentralizados y adaptados a miles de condiciones culturales, ambientales, climáticas y geográficas. Las comunidades campesinas son las que tienen la mano de obra, los recursos, el conocimiento y la potencialidad para sostener prácticas agroecológicas. Ellas son capaces de alimentar de forma saludable a todo los habitantes del planeta y conservarlo. Esa es la gente que puede adaptar la agricultura a condiciones climáticas extremas. Son los verdaderos expertos en las «ciencias de la vida», y son su ciencia y sus tecnologías las que merecen apoyo y reconocimiento.

Es por eso que desarrollar esta agricultura campesina implica devolverles el protagonismo y la soberanía, así como la capacidad de determinar las políticas públicas a favor de su modo de vida.

La agricultura campesina, a la vez que es portadora de esta gran riqueza y potencialidad, es el modo de vida de la mayoría de la población mundial que está siendo agredida por la agricultura industrial y que está destruyéndola. La defensa por parte de millones de campesinas y campesinos de su propia subsistencia ha generado un movimiento amplísimo de resistencia. Es por ello que recuperando el control de lo que producen y como lo producen, democratizando la agricultura, el movimiento campesino y sus organizaciones son, a la vez que los principales protagonistas de la Soberanía Alimentaria, sus principales garantes.

Reflexiones sobre la acción y para la acción

Consideramos a los movimientos sociales en general, y a las organizaciones campesinas en particular, como sujetos, motor y garante de la Soberanía Alimentaria. Este es el vector central de los trabajos que conforman el libro: la relación de estos movimientos sociales con la esfera pública.

Para ello hemos contado con la colaboración de diferentes investigadores que, a su capacidad de reflexión sobre las temáticas que aborda el libro, unen su condición de activistas vinculados de una u otra forma a los movimientos sociales y a los procesos de cambio que se están viviendo en América Latina. Ello, además de frescor y conocimiento de causa, da al libro una visión política. Y es que por dónde avanzar y qué estrategias utilizar son temas recurrentes en el libro. Estos aspectos, en un momento tan contradictorio e incipiente como el actual, dan al libro un especial interés para los que nos situamos como activistas a favor del cambio social y ecológico.

El libro presenta el nuevo contexto que vive el subcontinente a partir de las nuevas propuestas gubernamentales de cambio en el paradigma agrario, mostrando también las limitaciones y contradicciones con las que se enfrentan, que no son pocas. Y como ya hemos señalado, evidenciando el rol que en el proceso están jugando las organizaciones sociales campesinas e indígenas.

Precisamente este último punto es el tema central de la primera sección (*Movimientos sociales indígenas y campesinos: Surgimiento, reclamaciones e incidencia política*). Así, tras el inicio con el ya citado artículo de Miguel Alteiri, Víctor Bretón nos explica, centrándose en el caso ecuatoriano, la formación y desarrollo de los movimientos campesinos e indígenas en las últimas décadas. El artículo muestra cómo estos movimientos fueron adecuándose al paso del paradigma económico desarrollista, característico de las décadas centrales del siglo pasado, al neoliberal. Su presentación termina antes de iniciarse el nuevo giro político-económico que supone la subida al poder de un gobierno, el de Rafael Correa, que se presenta como anti-neoliberal. Este análisis histórico, es especialmente pertinente para analizar los riesgos que una relación poco crítica con determinados gobiernos puede suponer de cooptación

del liderazgo y de debilitamiento del carácter alternativo y movilizador de las organizaciones indígenas y campesinas. Temática, por cierto, que reaparece en otros artículos del mismo libro.

El artículo de Fernando Mayorga recoge el testigo en el punto que lo ha dejado Victor Bretón. Y lo hace en el contexto donde la relación entre movimientos sociales y gobierno es más próxima y, quizás, más avanzada: la Bolivia actual. Con Evo Morales, Bolivia cuenta con un gobierno encabezado por un líder histórico de los movimientos campesinos e indígenas, situado ahí por dichos movimientos, a los que les debe su fuerza y ante los que está obligado a rendir cuentas. Sin embargo, la proximidad de Evo Morales con los movimientos sociales (es fundador de La Vía Campesina) no resuelve por sí sola la correlación de fuerzas necesaria para impulsar los cambios. La fuerza política, económica e institucional, y el apoyo internacional por parte de los poderosos del planeta, de los sectores opuestos a los cambios, ha llevado a complejas circunstancias que han limitado las propuestas del gobierno. Los movimientos sociales se han encontrado, y más dada su propia diversidad, en la tesitura de combinar el apoyo, la crítica y hasta la confrontación con la acción del gobierno. Mayorga analiza el equilibrio cambiante entre esta acción de gobierno y las reclamaciones de los movimientos sociales.

La segunda parte del libro (*Nuevas políticas agrarias en América Latina: ¿Hacia la Soberanía Alimentaria?*) entra en el debate de las políticas agrarias de los nuevos gobiernos nacionalistas. Y qué mejor lugar para empezar el análisis que en torno a la experiencia cubana, que sigue siendo la más sólida de anti-imperialismo y de voluntad de servicio hacia las mayorías sociales en Latinoamérica, y por tanto, un referente obligado para la izquierda con voluntad transformadora.

En el análisis de su política agraria se centra el artículo de Fernando Funes Monzote. El autor explica el radical cambio a favor de una agricultura independiente de insumos externos y dirigida a producir alimentos para el mercado interno que protagonizó Cuba tras el debacle económico que supuso la caída del bloque socialista. Pero a la vez demuestra la insuficiencia de un modelo de sustituciones de insumos y la necesaria implicación social y profundización de sistemas integrados de producción basados en perspectivas

agroecológicas. El viraje de la agricultura cubana, después de la caída del bloque socialista, que sabiendo hacer de la necesidad virtud rompió durante el Período Especial con siglos de producción agraria centrada en el monocultivo para la exportación avanzando en una línea de autonomía agrícola, es visto en su debilidad en la entrevista a Peter Rosset. Rosset analiza como esa tendencia sufrió un retroceso entre 2005 y 2008 haciendo que las importaciones de alimentos creciesen de 100 millones a 1.000 millones, lo que llegó a deprimir la agricultura cubana. Apunta que la vuelta a la senda de la Soberanía Alimentaria a partir de 2008, en que la crisis de los precios alimentarios internacionales puso en evidencia el peligro de la vía dependiente, se ve posibilitada y reforzada, y su continuidad garantizada, en la medida que la nueva postura del gobierno de Raúl Castro se combine con el reforzamiento que dentro de la ANAP ha tenido el «Movimiento Agroecológico de Campesino a Campesino». Un movimiento que en sólo diez años ha incorporado ya a más de una tercera parte de las familias campesinas del país. De nuevo la necesidad de un enfoque agroecológico más consecuente ligado a una participación de las organizaciones de base campesinas se convierte, como el análisis de Fernando Funes Monzote señala, en un elemento esencial para el avance de la Soberanía Alimentaria en Cuba.

Pero donde, al menos formalmente, el concepto de Soberanía Alimentaria surge y se define como modelo agrario prioritario es en países como Venezuela, Ecuador o Bolivia. Así se explicita en sus nuevas constituciones y normativas legislativas posteriores.

Miguel Urioste para el caso de Bolivia y Juan Pablo Muñoz para el de Ecuador analizan las políticas agrarias de los nuevos aparatos constitucionales y legislativos con el que estos dos países se han dotado, las posibilidades que este nuevo marco ofrece para la aplicación de políticas agrarias campesinistas, y el rol jugado por los movimientos sociales y campesinos en el proceso.

En el caso de Bolivia el artículo ilustra detalladamente todas las fuerzas que se oponen a un avance en la Soberanía Alimentaria y los equilibrios que tiene que hacer el gobierno, marcado por la correlación de fuerzas existentes.

En el caso de Ecuador la situación es todavía más compleja. Ni Correa es un líder surgido de los movimientos sociales, si bien no

es ajeno a su agenda, ni el partido Movimiento País tiene un origen popular y campesino como sí ocurre con el boliviano Movimiento al Socialismo (MAS). En el seno del Movimiento País conviven fuerzas favorables a la Soberanía Alimentaria y fuerzas contrarias. El carácter contradictorio, y digamos en pugna, tanto del gobierno de Ecuador como del propio Movimiento País se evidencian en su política alrededor del sector extractivo. Así junto a una novedosa propuesta que defiende dejar en el subsuelo el mucho petróleo que yace bajo el Yasuní, nos encontramos con una ley de minería en abierta contradicción con la Soberanía Alimentaria y que es la continuación de una política gubernamental de concesiones mineras a empresas extranjeras. Y en este tema los planteamientos ideológicos de Correa son similares a los de Hugo Chávez; si bien intentan beneficiar a la población con las rentas del extractivismo, no sólo no lo consideran un sector que debe ser controlado y progresivamente desplazado en un proceso de transición hacia otro modelo más sostenible, sino que aceptan el modelo desarrollista que, utilizando su propia terminología, «arruina los recursos naturales» y se enfrenta a quienes los mantienen: campesinos e indígenas.

Esta situación de espacio en pugna en el propio gobierno y en el propio Movimiento País complica mucho el trabajo en pos de la Soberanía Alimentaria, como analiza Juan Pablo Muñoz en su artículo, y dificulta una resolución positiva de los debates que, al menos en parte, dividen hoy a los movimientos sociales, indígenas y campesinos de Ecuador. Todo ello le lleva a concluir que hoy la Soberanía Alimentaria es «un destello importante que todavía no logra convertirse en un claro destino para el país».

Una conclusión parecida podría desprenderse del artículo de Alberto Montero, que estudia las propuestas agrarias que se están manejando dentro del espacio de integración regional ALBA-TPC (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos), espacio conformado por Cuba y países emergentes en los que se están planteando políticas de carácter nacionalista. Quizás cuando se observa la situación desde una perspectiva regional se ve con mayor claridad los obstáculos políticos, sociales y económicos que significa colocar a la agricultura campesina, a la Soberanía Alimentaria, como para-

digma central del quehacer económico. Es de resaltar que sólo con la incorporación de la Bolivia de Evo Morales el tema se aborda en estos espacios regionales, que empieza a tener un impulso con la crisis alimentaria (una vez más es cuando el tema alimentario afecta a las capas urbanas cuando aumenta la sensibilidad política), y que propuestas novedosas en el terreno comercial como la creación de empresas «granacionales» de productos alimentarios no están exentas de contradicciones al recurrir a compras en los que los precios priman sobre los principios de la Soberanía Alimentaria.

Si el libro empieza con un artículo de Miquel Altieri sobre la potencialidad de la agricultura campesina, si el papel de los movimientos campesinos y sus organizaciones ha estado presente en todos los análisis, que mejor colofón para esta segunda sección que la voz de alguien tan cercano al trabajo de La Vía Campesina en América Latina como Peter Rosset para darnos una visión general de la situación desde el punto de vista de las organizaciones campesinas y de su pugna por avanzar en la Soberanía Alimentaria. En la entrevista que se le plantea hace un repaso de las políticas agrarias latinoamericanas, mostrando su complejidad y limitaciones, profundizando y completando muchos de los artículos anteriores, y sobre todo aportando una visión muy próxima al principal actor en toda esta lucha: La Vía Campesina.

El artículo de Jordi Gascón, que a modo de reflexión final ocupa la última sección del libro, busca dar otra perspectiva de las políticas agrarias de los nuevos gobiernos nacionalistas al compararlas con las que plantearon los gobiernos nacionalistas del pasado siglo, durante la llamada Era de las Reformas Agrarias, y situar como un elemento central de la nueva coyuntura el diferente papel que juegan actualmente los movimientos sociales campesinos, mucho más fortalecidos y con una agenda política propia, la Soberanía Alimentaria. El cúmulo de reflexiones que nos aporta el libro se ve complementado con una comparativa que, tomando carrerilla desde el pasado, permite mirar un poco más lejos.

En definitiva, se trata de un libro que quiere reflexionar en el análisis de cómo avanzan las políticas públicas a favor de la Soberanía Alimentaria en una situación de transformación incipiente, en donde pugnan fuerzas claramente adversas en todos los terrenos y

en el que los movimientos sociales tienen una difícil tarea de apoyo, presión y reivindicación a unos gobiernos y unas alianzas regionales no exentas de contradicciones. Un proceso que, en toda su complejidad, aporta una esperanza de que haya empezado la hora de la Soberanía Alimentaria.

El presente libro quiere analizar este proceso, pero también transmitir dicha esperanza. Parafraseando un lema de La Vía Campesina, pretende ayudar a «globalizar esta esperanza para globalizar su lucha».

Bibliografía

- FAO (2009), *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2009. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*. Roma.
- FORO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (2007), «Declaración de Nyéléni». Nyéléni, Selingue, Mali. Accesible en: www.nyeleni.org/spip.php?article291
- GRAIN (2008), «Ayuda en semillas, agroempresas y crisis alimentaria» *Biodiversidad y Cultura* 58 (octubre). Accesible en www.grain.org/biodiversidad/?type=45
- (2009), «El fracaso del sistema alimentario transnacional» *Biodiversidad y Cultura* 62 (octubre). Accesible en: www.grain.org/biodiversidad/?id=455
- LA VÍA CAMPESINA (2003), «Qué es Soberanía Alimentaria». Accesible en: www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=view&id=343&Itemid=38
- (2007), *Los pequeños productores y la agricultura sostenible están enfriando el planeta*. Documento de Posición de La Vía Campesina. Accesible en: www.viacampesina.net/downloads/PAPER5/SP/paper5-SP.pdf
- (2008) «Vía Campesina celebrará su V Conferencia Internacional». Accesible en: www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=view&id=579&Itemid=67
- MONTAGUT, X. (2009), «Entrevista sobre Soberanía Alimentaria» *Revista Hika*, Bilbao.

- MONTAGUT, X. y F. DOGLIOTTI, *Alimentos globalizados: soberanía alimentaria y comercio justo*. Barcelona: Icaria.
- MONTAGUT, X. y E. VIVAS (2009), *Del campo al plato: los circuitos de producción y distribución de alimentos*. Barcelona: Icaria.
- NAREDO, J.M. (2006), *Raíces económicas del deterioro ecológico y social: más allá de los dogmas*. Madrid: Siglo XXI.

PRIMERA PARTE

MOVIMIENTOS SOCIALES INDÍGENAS
Y CAMPESINOS: SURGIMIENTO,
RECLAMACIONES E INCIDENCIA POLÍTICA

I. ¿POR QUÉ LA AGRICULTURA CAMPESSINA?. AGROECOLOGÍA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICAS A FAVOR DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA*

Miguel A. Altieri

Fuerzas globales cuestionan la capacidad de los países en vía de desarrollo para alimentarse. Varios países han organizado sus economías alrededor de un competitivo sector agrícola orientado a la exportación y basado principalmente en el monocultivo. Puede afirmarse que las exportaciones de cultivos como la soja en Brasil y Argentina contribuyen a sus economías a obtener divisa fuerte que puede utilizarse para comprar otros bienes en el extranjero. Sin embargo, este tipo de modelo agroexportador, además de crear dependencia, también comporta diversos problemas económicos, ambientales y sociales, incluso impactos negativos sobre la salud pública, la integridad ecosistémica, la calidad de los alimentos, y en muchos casos trastornos en el medio de vida rural tradicional al acelerar el endeudamiento de miles de pequeños campesinos.

La creciente presión a favor de la agricultura industrial y la globalización, con especial interés en los cultivos de exportación, y últimamente enfatizando los cultivos transgénicos y la expansión de agrocombustibles (caña de azúcar, maíz, soya, palma de aceite, eucalipto, etc.), cada día transforma más la agricultura y el suministro de alimentos en todo el mundo, y conlleva impactos y riesgos económicos, sociales y ecológicos potencialmente severos. Este

*Una versión del presente artículo fue publicada con el título de «Agroecology, small farms and food sovereignty» en *Monthly Review*, vol. 61 (2009): 102-113.

proceso tiene lugar en medio de un contexto de cambio climático que, se piensa, tendrá efectos de gran alcance en la productividad de los cultivos, especialmente en los países en vía de desarrollo de zonas tropicales. Los riesgos incluyen el incremento de los huracanes y de las inundaciones de las tierras bajas, así como el aumento de la frecuencia y severidad de las sequías en áreas semiáridas y de las condiciones de calor excesivo, todo lo cual puede limitar significativamente la productividad agrícola.

Globalmente la Revolución Verde, si bien mejoró la producción de ciertos cultivos, evidenció no ser sostenible al causar daños al medio ambiente y pérdidas dramáticas de biodiversidad y del conocimiento tradicional asociado. Además favoreció a los agricultores más ricos mientras que dejó endeudados a muchos campesinos pobres. La nueva Revolución Verde propuesta por la *Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA)* y financiada por la fundaciones Gates y Rockefeller parece destinada a repetir la tragedia de la primera Revolución Verde al aumentar la dependencia de los productores a insumos caros (a modo de ejemplo, los costes de los fertilizantes subieron aproximadamente el 270% en 2008), a variedades de plantas patentadas a las cuales los campesinos pobres no pueden acceder, y a la ayuda extranjera (Rosenzweig y Hillel, 2008).

En medio de estas tendencias globales, el concepto de Soberanía Alimentaria y los sistemas de producción basados en la Agroecología han despertado interés en las dos últimas décadas. Iniciativas que implican la aplicación de la ciencia agroecológica moderna alimentada por el conocimiento indígena, lideradas por miles de campesinos, organizaciones no gubernamentales y algunas instituciones gubernamentales y académicas, están demostrando que pueden mejorar la seguridad alimentaria a la vez que conserva los recursos naturales, la agrobiodiversidad, el suelo y el agua en centenares de comunidades rurales de diversas regiones de todo el mundo (Pretty y Morrison y Hine, 2003). La ciencia de la Agroecología, que se define como la aplicación de conceptos y principios ecológicos al diseño y manejo de agroecosistemas sostenibles, proporciona un marco teórico-metodológico para tasar la complejidad de los agroecosistemas. La estrategia agroecológica se basa en mejorar la calidad del suelo para producir plantas fuertes y sanas,

debilitando al mismo tiempo las plagas (malezas, insectos, enfermedades y nemátodos) y promover el desarrollo de organismos benéficos a través de la diversificación funcional del agroecosistema (Gliessman et al. 1998).

Durante siglos las agriculturas de los países en vías de desarrollo se construyeron sobre los recursos locales de tierra, agua y otros recursos, así como en las variedades locales y el conocimiento indígena. Todo ello ha nutrido biológica y genéticamente las granjas minifundistas con una solidez y una resistencia que les ha ayudado a adaptarse a climas que cambian rápidamente, así como a plagas y enfermedades (Denevan, 1995). La permanencia de millones de hectáreas agrícolas bajo el antiguo manejo tradicional en la forma de campos elevados, terrazas, policultivos (con varias cosechas creciendo en el mismo campo), sistemas de agroforestería, etc., documenta una estrategia agrícola indígena exitosa e incluye un tributo a la «creatividad» de los agricultores tradicionales. Este microcosmos de agricultura tradicional ofrece modelos prometedores para otras áreas, ya que promueve la biodiversidad, prospera sin agroquímicos y sostiene producciones todo el año. Muchos de los nuevos modelos agrarios que la humanidad necesitará para la transición hacia formas de agricultura más ecológicas, biodiversas, locales, sostenibles y socialmente justas, se basan en la racionalidad ecológica de la agricultura tradicional a pequeña escala, que suponen ejemplos establecidos de formas acertadas de agricultura local. Tales sistemas han alimentado a la mayor parte del mundo durante siglos y lo siguen haciendo en muchas partes del planeta (Altieri, 2004).

Por suerte, todavía subsisten miles de pequeñas explotaciones tradicionales dispersos en los paisajes rurales de todo el mundo. La productividad y sostenibilidad de estos agroecosistemas se puede optimizar con métodos agroecológicos, que de esta manera pueden formar la base de la Soberanía Alimentaria, definida como el derecho de cada nación o región para mantener y desarrollar su capacidad de producir cosechas de alimentos básicos con la diversidad de cultivos correspondiente. El concepto emergente de Soberanía Alimentaria enfatiza el acceso de los agricultores a la tierra, las semillas y el agua, se enfoca en la autonomía local, los mercados y ciclos de consumo y de producción locales, la soberanía energética y tecnológica, y las redes de campesino a campesino.

Producción campesina agroecológica versus agricultura convencional

A finales de 1980, en América Latina había alrededor de 16 millones de unidades de producción campesina que ocupaban cerca de 60,5 millones de hectáreas. Esto supone el 34,5% del total de la tierra cultivada. La población campesina incluye 75 millones de personas que representan casi dos tercios de la población rural total de América Latina. El tamaño promedio de esas explotaciones es aproximadamente 18 hectáreas, aunque la contribución de la agricultura campesina al suministro general de alimentos en la región es significativa. Estas pequeñas unidades de producción fueron responsables del 41% de la producción agrícola para el consumo doméstico; concretamente, producían a nivel regional el 51% de maíz, el 77% de frijol y el 61% de patatas (Ortega, 1986). La contribución a la seguridad alimentaria de este sector minifundista es hoy tan crucial como hace veinticinco años.

África tiene aproximadamente 33 millones de pequeñas granjas, lo que representa el 80% de las explotaciones de la región. La mayoría de los campesinos africanos (muchos de ellos, mujeres) son minifundistas: dos tercios de las explotaciones agrarias no llegan a las dos hectáreas. La mayoría de los minifundistas practican una agricultura de «bajos insumos», basada en el uso de los recursos locales pero pudiendo hacer un uso moderado de insumos externos. Esta agricultura produce la mayoría de granos y legumbres, y casi toda las raíces, tubérculos y cosechas de plátano. Los campesinos minifundistas cultivan la mayoría de alimentos básicos con prácticamente ningún o poco uso de fertilizantes y semillas mejoradas (Asenso-Okyere y Benneh, 1997). Sin embargo, esta situación ha cambiado en las dos últimas décadas, cuando la producción de alimentos per cápita disminuyó en África. África alguna vez fue autosuficiente en cereales, pero ahora se ve en la necesidad de importar millones de toneladas. A pesar de este aumento en las importaciones, los campesinos minifundistas todavía producen la mayor parte del alimento que se consume en el continente.

China sola cuenta con casi la mitad de las pequeñas explotaciones agrarias de Asia (193 millones de hectáreas), seguida de la

India con el 23%, Indonesia, Bangladesh y Vietnam. De la mayoría de los más de 200 millones de agricultores de arroz que viven en Asia, pocos cultivan más de dos hectáreas. China tiene probablemente 75 millones de agricultores de arroz que todavía practican métodos similares a los usados hace más de mil años. Las variedades locales, que se cultivan sobre todo en ecosistemas montañosos o en condiciones lluviosas, suponen el volumen total del arroz producido por los pequeños campesinos de Asia (Hanks, 1992).

Aunque la ciencia agrícola convencional considera que las pequeñas granjas familiares son atrasadas e ineficaces, la investigación muestra que las explotaciones pequeñas son mucho más productivas que las grandes si se considera la producción total y no la producción de un solo cultivo. Las producciones de maíz en sistemas de cultivo mexicanos y guatemaltecos tradicionales son aproximadamente de dos toneladas por hectárea o, medidas de otra manera, aproximadamente 4.320.000 calorías, suficientes para cubrir las necesidades anuales de alimentación de una familia típica de 5 a 7 personas. En 1950 las *chinampas* mexicanas (camellones elevados de cultivos situados en lagos o pantanos poco profundos) presentaban producciones de maíz de 3,5 a 6,3 toneladas por hectárea. En aquella época eran las producciones más altas a largo plazo logradas en todo México. En comparación, en 1955 las producciones promedio de maíz en Estados Unidos eran de 2,6 toneladas por hectárea, y no pasaron el margen de cuatro por hectárea hasta 1965 (Sanders, 1957). Cada hectárea de *chinampa* podría producir suficiente comida para 15-20 personas al año.

Los sistemas de cultivo múltiples tradicionales proporcionan alrededor del 20% del suministro mundial de alimentos. Los policultivos constituyen al menos el 80% del área cultivada en África Occidental, y la mayor parte de la producción de cultivos básicos en la zona tropical latinoamericana también se da en policultivos. Estos sistemas de agricultura diversificados en los cuales el agricultor a pequeña escala produce granos, frutas, verduras, forraje y alimento para animales en el mismo campo, generan una producción total mayor que los monocultivos como el maíz cultivado a gran escala. Una explotación grande puede producir más maíz por hectárea que una pequeña en la que el maíz se cultiva como parte de un policultivo en el que también se dan otros productos como el

frijol, la calabaza, la patata o el heno. Pero, la productividad del policultivo en términos de productos cosechables por unidad de área es más elevada que bajo un monocultivo con el mismo nivel de manejo. Las ventajas de producción pueden promediar del 20% al 60%, ya que las policultivos reducen pérdidas debido a la reducción del espacio de malezas (utilizan el espacio que de otra forma estas plantas ocuparían), los insectos (al mejorar el hábitat de sus especies animales depredadoras) y las enfermedades (debido a la mayor diversidad genética), y hacen un uso más eficiente de los recursos disponibles de agua, luz y nutrientes (Francis, 1986).

Al hacer un manejo más intensivo de menos recursos, los pequeños agricultores pueden obtener más ganancia por unidad de producción y de esta manera alcanzar un mayor beneficio, incluso si la producción de cada producto es inferior (Rosset, 1999). En producción total, la granja diversificada genera muchos más alimentos. Esta diferencia es evidente si se mide monetariamente. En Estados Unidos las granjas más pequeñas, de dos hectáreas, producen por un valor de 15.104 dólares por hectárea, con una ganancia neta aproximada de 2.902 dólares por hectárea. En cambio las granjas más grandes, con una extensión media de 15.581 hectáreas, obtienen 249 dólares por hectárea y un neto aproximado de 52 dólares. Las pequeñas y medianas granjas no sólo muestran una mayor productividad que los agricultores convencionales, sino que lo hacen con un impacto negativo al medio ambiente muy inferior: numerosas investigaciones demuestran que los pequeños campesinos cuidan mejor los recursos naturales, incluso reduciendo la erosión del suelo, y conservan la biodiversidad. Una parte importante de los ingresos más altos por hectárea de las granjas en Estados Unidos se origina cuando los pequeños agricultores consiguen evitar a los intermediarios y venden directamente al consumidor, a los restaurantes o a los mercados. También tienden a recibir un sobreprecio por sus productos de carácter local, con frecuencia orgánicos.

La relación inversa entre tamaño de la explotación y producción puede atribuirse a que el campesino minifundista hace un uso más eficiente de la tierra, el agua, la biodiversidad y otros recursos agrícolas. Así que en términos de ingresos y egresos, la sociedad estaría mejor con agricultores a pequeña escala. Crear economías

rurales fuertes en el Sur basadas en la agricultura a pequeña escala permitirá que su población permanezca con sus familias en el campo. Y ello ayudará a contener la marea migratoria a barrios marginales de ciudades donde no existen suficientes oportunidades de empleo. Con una población mundial en crecimiento, la redistribución de las tierras agrícolas puede llegar a ser crucial para alimentar el planeta, especialmente si la agricultura a gran escala se dedica a llenar los depósitos de los automóviles a través de la producción de agrocombustibles.

Los agricultores a pequeña escala tradicionales tienden a cultivar una amplia variedad de cultivos. Muchas de estas plantas son variedades autóctonas (*landraces*), más heterogéneas genéticamente que las variedades modernas, y cuyas semillas han sido transmitidas de generación en generación. Estas variedades autóctonas son menos vulnerables, por lo que permiten aumentar la seguridad de las cosechas frente a enfermedades, plagas, sequías y otras inclemencias del medio (Clawson, 1985). En un estudio a nivel mundial sobre la diversidad de especies en explotaciones campesinas que incluyó veintisiete cultivos, los científicos encontraron que sigue manteniéndose una diversidad genética considerable bajo la forma de variedades tradicionales, especialmente de cultivos básicos. En la mayoría de los casos, los agricultores mantienen la diversidad como una estrategia para enfrentar el cambio ambiental o las necesidades sociales y económicas futuras. Muchos investigadores han concluido que la riqueza varietal mejora la productividad y reduce los riesgos.

Dada la introducción de cultivos transgénicos en las áreas de alta diversidad, existe la posibilidad de que los rasgos de la semilla que son importantes para los campesinos indígenas (resistencia a la sequía, capacidad competitiva, rendimiento en sistemas de policultivos, calidad de almacenaje, etc.) sean sustituidos por cualidades transgénicas (por ejemplo, la resistencia al herbicida), cualidades que no tienen interés para agricultores que no utilizan agroquímicos (Jordan, 2001). Ante esta situación el riesgo aumentará, y los campesinos pueden perder su capacidad de producir de forma relativamente estable, con poca dependencia de insumos externos, y bajo ambientes cambiantes. Los impactos sociales de los déficits de cosechas, los cuales resultan de los cambios en la

integridad de las variedades locales debido a la contaminación genética, pueden ser considerables en países en vía de desarrollo.

Es crucial proteger las áreas de la agricultura campesina de la contaminación de cultivos con OGM. Mantener refugios de diversidad genética, geográficamente aislados de cualquier posibilidad de fertilización cruzada o contaminación genética por los cultivos transgénicos, creará «islas» de recursos genéticos intactos que actúen como salvaguardas contra el potencial fracaso ecológico derivado de la Segunda Revolución Verde, impuesta por programas como el Gates-Rockefeller-AGRA en África anteriormente citado. Estos santuarios genéticos también han de servir como vivero de semillas libres de OGM necesarios para repoblar las granjas orgánicas del Norte que inevitablemente serán contaminadas por el avance de la agricultura transgénica. Los minifundistas y las comunidades indígenas del Sur, con la ayuda de científicos y organizaciones no gubernamentales, pueden seguir siendo los creadores y guardianes de una diversidad biológica y genética que continuará enriqueciendo la cultura alimentaria del planeta.

La mayoría de los modelos de cambio climático predicen que los daños van a afectar desigualmente a las regiones pobladas por pequeños agricultores, en particular a los campesinos de las zonas de secano del Tercer Mundo. Sin embargo, los modelos existentes proporcionan, en el mejor de los casos, una aproximación esquemática de los efectos esperados y esconden la enorme variabilidad en las estrategias de adaptación. Muchas comunidades rurales y familias campesinas tradicionales son capaces de enfrentar las previsibles fluctuaciones del clima (Altieri y Koohafkan, 2008). De hecho, muchos agricultores se adaptan y hasta se preparan para el cambio climático minimizando el fracaso de las cosechas a través de un mayor uso de variedades locales tolerantes a la sequía, promoviendo sistemas de cosecha de agua y policultivos, haciendo un manejo orgánico del suelo, practicando la recolección de plantas silvestres y la agroforestería, y otras técnicas agrícolas tradicionales (Browder, 1989).

En agroecosistemas tradicionales, el predominio de sistemas de cultivos complejos y diversificados tiene una importancia clave para la estabilidad de los sistemas agrícolas campesinos, permitiendo que los cultivos alcancen niveles de productividad aceptables

hasta en condiciones ambientalmente estresantes. En general, los agroecosistemas tradicionales son menos vulnerables a la pérdida catastrófica, ya que cultivan una amplia variedad de cultivos y variedades en diferentes disposiciones espaciales y temporales. Por ejemplo, investigaciones han descubierto que los policultivos de sorgo/cacahuete y mijo/cacahuete mostraban una mayor estabilidad de producción y menos caídas de productividad en períodos de sequía que los monocultivos.

Una manera de evidenciar estos resultados experimentales es en términos de volumen producido: cuando dos o más especies se cultivan juntas producen más que cuando se cultivan solas. Por ejemplo, una hectárea de una mezcla de sorgo y cacahuete produce más que media hectárea de sólo sorgo más media hectárea de sólo cacahuete. Todas las intercosechas produjeron más en los cinco niveles de disponibilidad de humedad que se ensayó, y que oscilaban entre los 297 y los 584 mm de agua aplicada durante el período de crecimiento. Es interesante señalar que la diferencia relativa de productividad entre monocultivo y policultivo aumentaba a medida que se incrementaba el estrés hídrico (Natarajan y Willey, 1996). Muchos campesinos cultivan bajo diseños de agroforestería, en los que la sombra de los árboles protege las plantas contra las fluctuaciones extremas del clima y de la humedad del suelo. Los agricultores influyen en el microclima reteniendo y sembrando árboles, que disminuyen la temperatura, la velocidad de viento, la evaporación y la exposición directa a los rayos solares, e interceptan el granizo y la lluvia fuerte. En agroecosistemas de café en Chiapas (México) se descubrió que las fluctuaciones de temperatura, humedad y radiación solar aumentaban considerablemente a medida que la sombra disminuía, lo que indica que la sombra está directamente relacionada con la mitigación de la variabilidad en el microclima y la humedad del suelo (Lin, 2007).

Mediciones realizadas en terrenos de ladera después del huracán Mitch que asoló América Central en 1998 mostraron que los campesinos que aplicaban prácticas sostenibles como cultivos de cobertura de mucuna (leguminosa tropical), cultivos intercalados y agroforestería padecieron menos daños que aquellos que practicaban una agricultura convencional. El estudio, que abarcó 360 comunidades y 24 departamentos de Nicaragua, Honduras y Gua-

temala, mostró que las parcelas diversificadas mantuvieron del 20% al 40% más capa vegetal, presentaban mayor humedad de suelo, padecieron una menor erosión y experimentaron pérdidas económicas inferiores (Holt-Giménez, 2001). Esto demuestra que una reevaluación de la tecnología indígena puede dar una información esencial sobre la capacidad de adaptación y resiliencia de su modo de producción, información de importancia estratégica a difundir entre los agricultores mundiales que han de enfrentar el cambio climático. Además, las tecnologías indígenas a menudo reflejan una cosmovisión y un entendimiento de nuestra relación con el mundo natural más realista y sostenible que las occidentales.

Políticas agrarias, movimientos sociales y Soberanía Alimentaria

A pesar de la evidencia de las ventajas de adaptabilidad y productividad de los sistemas agrícolas tradicionales y a pequeña escala, muchos científicos y especialistas en desarrollo, así como organizaciones internacionales, sostienen que el rendimiento de la agricultura de subsistencia no es satisfactorio y que la intensificación de la producción es esencial para la transición a la producción comercial. Si bien tales métodos de intensificación han fracasado frecuentemente, la investigación demuestra que la agricultura tradicional y las combinaciones de cultivo con animales a menudo sí son susceptibles de adaptarse para aumentar la productividad. Así sucede cuando los principios ecológicos se aplican en las pequeñas granjas; es decir, mejorando el suelo y el hábitat de modo que promueva el crecimiento sano de las plantas, debilite las plagas, y estimule organismos benéficos, a la vez que se usa la mano de obra y los recursos locales de forma más eficaz.

Diversos estudios han documentado ampliamente que los pequeños campesinos pueden producir la mayor parte de los alimentos que las comunidades rurales y urbanas requieren en el contexto de cambio climático y con los consiguientes costes energéticos que ello conlleva (Uphoff y Altieri et al., 1999). La evidencia es concluyente: los nuevos métodos agroecológicos y tecnologías defendidas por campesinos, ONG y organizaciones locales alrededor del mundo ya están contribuyendo a la seguridad

alimentaria a nivel local, regional y nacional. En muchos países, diferentes métodos agroecológicos y participativos muestran resultados muy positivos incluso en condiciones ambientales adversas. Estos métodos pueden permitir, entre otras cosas, aumentar las cosechas de cereales entre un 50 y un 200%, incrementar la estabilidad de la producción a través de la diversificación, mejorar la dieta y los ingresos, contribuir a la seguridad alimentaria nacional (e incluso exportar), y conservar la base de los recursos naturales y la agrobiodiversidad.

Estas aseveraciones han sido confirmadas por un reciente informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que afirma que la agricultura ecológica podría incrementar la seguridad alimentaria en África. Basándose en el análisis de 114 casos, el informe reveló que una conversión de las granjas a métodos de producción orgánicos aumentó la productividad agrícola en un 116%. Además, el cambio hacia sistemas de producción orgánica tiene un impacto duradero ya que aumenta los niveles de capital natural, humano, social, financiero y físico en las comunidades agrícolas. Por otra parte, el informe de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD) encargada por el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otras agencias de Naciones Unidas, señalaba que un aumento del esfuerzo a favor de las ciencias agroecológicas contribuiría a resolver los problemas ambientales y a mantener y aumentar la productividad. Esta evaluación también subraya que los sistemas de conocimiento tradicionales y locales mejoran la calidad del suelo agrícola y la biodiversidad, así como el manejo de nutrientes, plagas y agua, y aumentan la capacidad de enfrentar las tensiones ambientales asociadas al cambio climático.

Que se aproveche el potencial de las innovaciones agroecológicas y se difunda depende de varios factores y requiere grandes cambios en las políticas agrarias, las instituciones, la investigación y los métodos extensionistas. Las estrategias agroecológicas propuestas tienen que apuntar deliberadamente a la población empobrecida, y no solamente para aumentar la producción y conservar los recursos naturales, sino también para promover la generación de em-

pleo y mejorar el acceso a los mercados locales. Cualquier intento serio por desarrollar tecnologías agrícolas sostenibles tiene que basarse, en su investigación, en los conocimientos y habilidades locales (Richards, 1985). Se tiene que involucrar a los campesinos en la formulación de la agenda de investigación y lograr su participación activa en el proceso de innovación y extensión tecnológica a través de metodologías de Campesino a Campesino que permiten compartir las experiencias, fortalecer la capacidad de la investigación local y enfrentar más eficazmente los riesgos. El proceso agroecológico requiere la participación y la mejora del nivel de conocimientos ecológicos de los campesinos sobre sus explotaciones y recursos. Así se sentarán las bases para potenciar la capacidad de constante innovación que ya caracterizan a las comunidades rurales (Holt-Giménez, 2006).

Además se deben desarrollar oportunidades equitativas de mercado, enfatizando esquemas locales de comercialización y distribución, precios justos y otros mecanismos que relacionen a los campesinos con el resto de la población de forma más directa y solidaria. El mayor desafío es incrementar la inversión y la investigación en agroecología y difundir los proyectos que ya han demostrado ser exitosos entre miles de agricultores. Pero esto generará un impacto significativo en los ingresos, la seguridad alimentaria y el bienestar ambiental de toda la población, sobre todo en los campesinos minifundistas que han sido impactados negativamente por la política agrícola moderna convencional, la tecnología y la profunda penetración de la agroindustria multinacional en el Tercer Mundo (Rosset, Patel y Courville, 2006).

El desarrollo de la agricultura sostenible requerirá cambios estructurales significativos, además de innovación tecnológica y la creación de redes de solidaridad de campesino a campesino. Este cambio no es posible sin movimientos sociales que generen una nueva voluntad política entre los funcionarios con poder de decisión y los empujen en la transformación de las instituciones y regulaciones que actualmente frenan el desarrollo agrícola sostenible. Se necesita una transformación radical de la agricultura. Una transformación que comprenda que el tránsito a una agricultura ecológica no es posible sin otros cambios en los ámbitos social, político, cultural y económico que afectan al agro.

Los movimientos campesinos e indígenas organizados como el movimiento internacional La Vía Campesina y el Movimiento de Trabajadores Sin Tierras (MST) de Brasil ya hace mucho tiempo que sostienen que los agricultores requieren la tierra para producir los alimentos de sus propias comunidades y de su país. Por esta razón han abogado por verdaderas reformas agrarias que permitan al campesino acceder y controlar la tierra, el agua y la agrobiodiversidad, lo que es de vital importancia para que las comunidades puedan satisfacer las crecientes demandas alimentarias.

La Vía Campesina cree que si se quiere proteger el sustento, el trabajo, la seguridad alimentaria y la salud de la población, así como conservar el medio ambiente, la producción de alimentos tiene que permanecer en manos de los campesinos a pequeña escala y que no se puede dejar bajo el control de las grandes compañías agroindustriales y las cadenas de supermercados. Sólo cambiando el modelo industrial agrícola de grandes latifundios dirigido a la exportación y basado en el libre comercio se puede frenar la espiral creciente de la pobreza, los salarios bajos, la migración rural y urbana, el hambre y la degradación ambiental. Los movimientos rurales sociales abrazan el concepto de Soberanía Alimentaria como una alternativa al modelo neoliberal que promueve un comercio internacional injusto para solucionar el problema alimentario mundial. La Soberanía Alimentaria se enfoca en la autonomía local, los mercados locales, los ciclos locales de producción-consumo, la soberanía energética y tecnológica, y la redes de campesino a campesino.

La Revolución Verde no será suficiente para reducir el hambre y la pobreza, ni para conservar la biodiversidad. Si las causas primordiales del hambre, la pobreza y la injusticia no se enfrentan directamente, la tensión entre el desarrollo social equitativo y la conservación ecológica se acentuarán. Los sistemas de agricultura ecológica que no cuestionan la naturaleza del monocultivo y que dependen de los insumos externos, que participan en costosos sellos de certificación extranjeros o en sistemas de comercio justo destinados sólo a la agroexportación, ofrecen muy poco a los pequeños campesinos, pues los vuelve dependientes de insumos externos y mercados extranjeros volátiles. Mantener la dependencia de los campesinos bajo un esquema de sustitución de unos insumos

foráneos por otros hace poco para encaminarlos hacia una modernización productiva agroecológica. Los mercados justos que tienen por destino los mercados ricos del Norte, además de presentar los mismos problemas que plantea cualquier esquema agroexportador, no priorizan la Soberanía Alimentaria, perpetuando así la dependencia y el hambre.

Los movimientos sociales rurales asumen que el desmontaje del complejo agroalimentario industrial y la restauración de los sistemas alimentarios locales deben estar acompañados por la construcción de alternativas agroecológicas que satisfagan las necesidades de los campesinos a pequeña escala y de la población no rural de ingresos bajos. Y esto se opone al control transnacional de la producción y la distribución. Considerando la urgencia de los problemas que afectan a la agricultura, se requiere la creación urgente de redes entre campesinos que promueven la agricultura sostenible, organizaciones de la sociedad civil (incluyendo consumidores), e instituciones de investigación comprometidas. Avanzar hacia una agricultura socialmente justa, económicamente viable y ambientalmente sana será el resultado de la acción coordinada de movimientos sociales emergentes en el sector rural en alianza con organizaciones de la sociedad civil que apoyan sus mismos objetivos. Hay que creer que ante la presión política constante de campesinos organizados y sociedad civil, los políticos sean más responsables y desarrollen e impulsen políticas que conduzcan a mejorar la Soberanía Alimentaria, preservar los recursos naturales, y a asegurar la igualdad social y la viabilidad económica.

Bibliografía

- ALTIERI, M. A. (1995), *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. Boulder, West View Press.
- (1999), «Applying Agroecology to Enhance Productivity of Peasant Farming Systems in Latin America», *Environment, Development and Sustainability* 1, pp. 197-217.
- (2004), «Linking Ecologists and Traditional Farmers in the Search for Sustainable Agriculture», *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2, pp. 35-42.

- ALTIERI, M.A. y KOOHAFKAN, P. (2008), *Enduring Farms: Climate Change, Smallholders and Traditional Farming Communities*. Malasia, Third World Net-Work.
- ALTIERI, M.A. y NICHOLLS, C.I. (2005), *Biodiversity and Pest Management in Agroecosystems*. Nueva York, Haworth Press.
- ASENSO-OKYERE, W.K. y BENNEH, G. (1997), *Sustainable Food Security in West Africa*, Dordrecht, Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- BROWDER, J.O. (1989), *Fragile Lands in Latin America: Strategies for Sustainable Development*, Boulder, Westview Press.
- CLAWSON, D.L. (1985), «Harvest Security and Intraspecific Diversity in Traditional Tropical Agriculture», *Economic Botany* 39, pp. 56-67.
- DENEVAN, W.M. (1995), «Prehistoric Agricultural Methods as Models for Sustainability», *Advanced Plant Pathology* 11, pp. 21-43.
- FRANCIS, C.A. (1986), *Multiple Cropping Systems*. Nueva York, MacMillan.
- GLIESSMAN, S.R. (1998), *Agroecology: Ecological Process in Sustainable Agriculture*, Chelsea, Mich., Ann Arbor Press.
- HANKS, L. (1992), *Rice and Man: Agricultural Ecology in Southeast Asia*, Honolulu, University of Hawaii Press.
- HOLT-GIMÉNEZ, E. (2001), «Measuring Farms Agro-ecological Resistance to Hurricane Mitch», *Leisa* 17, pp. 18-20.
- (2006) *Campesino a Campesino: Voices from Latin America's Farmer to Farmer Movement for Sustainable Agriculture*. Oakland, Food First Books.
- JORDAN, C.F. (2001), «Genetic Engineering, the Farm Crisis and World Hunger», *BioScience* 52, pp. 523-529.
- LIN, B.B. (2007), «Agroforestry Management as an Adaptive Strategy against Potential Microclimate Extremes in Coffee Agriculture», *Agricultural and Forest Meteorology* 144, pp. 85-94.
- NATARAJAN, M. y WILLEY, R. W. (1996), «The Effects of Water Stress on Yield Advantages of Intercropping Systems», pp. *Field Crops Research* 13, pp. 117-31.
- ORTEGA, E. (1986), *Peasant Agriculture in Latin America*. Santiago: Joint ECLAC y FAO Agriculture Division.

- PRETTY, J.; MORRISON, J.I.L. y HINE, R. E. (2003), «Reducing Food Poverty by Increasing Agricultural Sustainability in Developing Countries» *Agriculture, Ecosystems and Environment* 95, pp. 217-234.
- RICHARDS, P. (1985), *Indigenous Agricultural Revolution*. Boulder: Westview Press.
- ROSENZWEIG, C. y Hillel, D. (2008), *Climate Change and the Global Harvest: Impacts of El Niño and Other Oscillations on Agroecosystems*, Nueva York, Oxford University Press.
- ROSSET, P. (1999), «Small is Bountiful», *The Ecologist* 29, p. 207.
- (2006), *Food Is Different: Why We Must Get the WTO Out of Agriculture*, Nueva York, Zed Books.
- ROSSET, P. M.; Patel, R. y COURVILLE, M. (2006), *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, Oakland, Food First Books.
- SANDERS, W. T. (1957), *Tierra y Agua: A Study of the Ecological Factors in the Development of MesoAmerican Civilizations*, Harvard University PhD dissertation.
- UPHOFF, N. y Altieri, M.A. (1999), *Alternatives to Conventional Modern Agriculture for Meeting World Food Needs in the Next Century*, Ithaca: Cornell International Institute for Food, Agriculture and Development.

II. REFORMA AGRARIA, DESARROLLO RURAL Y ETNICIDAD EN LOS ANDES SEPTENTRIONALES (1960-2005)*

Víctor Bretón

Durante el último tercio del siglo XX, la dinámica social en los Andes ecuatorianos experimentó cambios trascendentales e imprevisibles tan sólo unos años atrás. El primero de ellos, sin duda, lo constituyó la entrada en escena de nuevos actores o, si se prefiere, de nuevos sujetos de desarrollo rural. Me estoy refiriendo a la consolidación del movimiento indígena, articulado fundamentalmente, aunque no sólo, alrededor de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Este es uno de los factores más novedosos en la historia reciente del país y, con sus particularidades, se ajusta a la tendencia constatada en otros escenarios latinoamericanos caracterizados por la presencia de importantes contingentes de población indígena-campesina.¹ La irrupción de la CONAIE, además, situó «la cuestión étnica» como una prioridad de la agenda de los poderes públicos y de las agencias de cooperación.

*Este texto sintetiza las conclusiones más importantes de una investigación de varios años de duración sobre las relaciones entre los organismos de desarrollo y las organizaciones indígenas de los Andes del Ecuador. He dejado de lado las comparaciones con procesos que, como el de Bolivia, se prestan a reflexiones esclarecedoras y estimulantes.

1. Son muchos los trabajos que relacionan la emergencia de la etnicidad en la región como paraguas aglutinador de la acción colectiva con su dimensión estratégica y con el acceso de los grupos subalternos a espacios de autonomía relativa. Ese proceso cobró fuerza en paralelo al ascenso del neoliberalismo como doctrina hegemónica. Véanse Koonings y Silva (1999), Petras y Veltmeyer (2001) o Yashar (2005), entre otros.

Otro elemento insoslayable es la mutación que se va a ir consolidando en el *modus operandi* del aparato del desarrollo, pues la proliferación de nuevos actores y de nuevos sujetos vino acompañada (o fue consecuencia) de esos cambios. Las medidas de ajuste derivadas del Consenso de Washington, con toda su filosofía antiestatalista, generaron un replegamiento formidable del Estado. De haber sido este el principal impulsor de las políticas estructurales, que tuvieron en las reformas agrarias de los sesenta y los setenta su máxima expresión, se constata una dejación en favor de agencias de todo tipo (muchas de ellas Organizaciones No Gubernamentales, ONG) que, ya entre los años ochenta y noventa, se convirtieron en las principales impulsoras de las intervenciones sobre el medio rural. Semejante proceso de externalización vino acompañado de un ir y venir de formas de vehicular y entender la misma noción de desarrollo: desde el «capital social» hasta el «etnodesarrollo», pasando por todas las versiones imaginables de intervenciones «sostenibles», con «enfoque de género» y espíritu «empoderativo». Una colección de modas que denotan, en el fondo, un giro en lo que a los planteamientos sobre la pobreza rural y los movimientos sociales se refiere (Kay, 2008).

Tomando como punto de referencia empírico a la sierra ecuatoriana, donde de manera emblemática el movimiento indígena hizo gala durante la última década del siglo XX de una alta capacidad movilizadora y de una notable destreza en la interlocución con el Estado y las agencias de cooperación, mi tesis principal es que esa sucesión de modas descansó sobre el denominador común de un esfuerzo por desvincular el desarrollo rural de la cuestión irresuelta de la concentración de la tierra y la riqueza. Esa línea pasó por enfatizar los aspectos identitarios y organizativos dejando en segundo plano todo lo referente a la agenda campesina precedente. Quiero incidir también en el papel cambiante desempeñado en todo ello por los mediadores indígenas y que se reflejó en el tránsito de unos intelectuales orgánicos de «viejo cuño» —los emanados de la coyuntura reformista del tiempo de la lucha por la tierra— a un grupo de dirigentes profesionalizados que devinieron en parte de un dispositivo neoliberal de poder. A tal fin, y partiendo del significado de los logros conquistados por el movimiento indígena en las postrimerías del siglo XX (primer apartado), pro-

pongo una lectura sintética de lo que significó la herencia del modelo desarrollista de los sesenta y los setenta desde el punto de vista de la conformación de aquellos intelectuales orgánicos (segundo acápite) para pasar, después, a un análisis de las implicaciones del neoliberalismo en lo que a la etnificación del desarrollo rural y al reacomodo de las dirigencias indígenas se refiere. Mi análisis abarca, pues, desde la época de las reformas agrarias hasta la llegada a la Presidencia de la República de Rafael Correa tras las elecciones de 2006, hito que marca el inicio de un tiempo nuevo —no sé en el momento de escribir estas líneas si «pos-neoliberal», «neo-cepalino» o «neo-desarrollista»— que merecería una investigación específica y detallada. De ahí la delimitación cronológica del título.

El movimiento indígena como actor político

El advenimiento del movimiento indígena como un actor político de primera magnitud ha sido, sin duda, uno de los acontecimientos más remarcables de la historia social contemporánea del Ecuador. Aunque arranca, como veremos, de procesos que hunden sus raíces en las décadas precedentes, es en la de los años ochenta cuando, definitivamente, se condensó en la CONAIE la que fuera una de las plataformas de reivindicación identitaria con mayor capacidad de movilización y de interpelación de la América Latina del último cambio de siglo: la voz de los pueblos indígenas se hizo audible —directa y claramente audible— al menos desde que en 1990 paralizaran por vez primera el país y cuestionaran, también por primera vez, la permanencia de un esquema estatal de relaciones excluyente e inequitativo.² En casos como el del Ecuador, además, el

2. Hay que recordar en este punto la estructura piramidal del movimiento indígena ecuatoriano. Sus cimientos están conformados por un tupido tejido de organizaciones locales —conocidas como «de primer grado» o «de base»— que se extiende a lo largo y ancho del territorio (comunidades, cooperativas, asociaciones, etc.). A partir de esa base, fueron surgiendo las federaciones u OSG (organizaciones «de segundo grado»), cada una de las cuales agrupa a un conjunto más o menos amplio de las anteriores. Este es, continuando con el símil de la pirámide, el segundo piso, visto desde abajo. Más arriba, encontramos un tercer grado de andamiaje que suele abarcar el ámbito provincial. Son federaciones de

escenario que fueron definiendo esos procesos de afirmación identitaria se caracterizó por el hecho de que, ante el descalabro del Estado desarrollista y el descrédito generalizado de las propuestas procedentes del espectro de la izquierda clásica, el indígena fuera durante los noventa el único movimiento social con capacidad de enfrentar a sectores muy amplios de la población contra la implacabilidad de un ajuste económico de alto coste social presuntamente inevitable.³ En el contexto de un Estado tan débil y clientelar como el ecuatoriano —históricamente débil y clientelar—, la reiterada capacidad movilizadora de la CONAIE⁴ incidió más de lo que suele reconocerse en la errática trayectoria de la gestión económica del país, al obligar periódicamente a negociar, matizar y reorientar los lineamientos del gobierno de turno (Santana, 2004).

federaciones, es decir, federaciones de OSG. De la unión de esas organizaciones de tercer grado emergieron las tres grandes plataformas correspondientes a las regiones naturales del país: ECUARUNARI en la sierra (Ecuador Runacunapac Riccharimui / Amanecer del Indio Ecuatoriano), CONFENIAE en el oriente amazónico (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) y CONAICE en la costa (Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Costa Ecuatoriana). Finalmente, de la alianza de estas surgió en 1986 la CONAIE. Aunque esta es la coordinadora más representativa a nivel nacional, conviene no olvidar que no es la única: junto a ella coexiste la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indias y Negras del Ecuador), con un discurso más clasista que la CONAIE, y la FEINE (Federación Nacional de Indígenas Evangélicos del Ecuador), aglutinadora en exclusiva de organizaciones evangelistas.

3. Con esto no quiero decir que, gracias a ello, el Ecuador eludiera la ortodoxia neoliberal, ni mucho menos: a la vista está la dolarización de la economía nacional a partir del año 2000; un proceso que colocó al país «un paso al frente» en lo que al radicalismo en la traducción a la realidad local de los preceptos neoliberales se refiere. La impronta de la fortaleza demostrada por el movimiento indígena entre finales de los ochenta y 2003 (año de su ruptura con el entonces presidente Lucio Gutiérrez) se evidencia más bien en las características del ajuste «a la ecuatoriana»: en lugar de un modelo unilineal y ortodoxo (como en la Bolivia de Sánchez de Lozada, en el México de Salinas de Gortari o en el Perú del «fujishock»), en Ecuador las medidas fueron zigzagueantes y heterodoxas.

4. Capacidad plasmada, por ejemplo, en los exitosos levantamientos de 1990, 1994 y 2001; en su participación en el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad en enero de 2000; o en los numerosos paros y bloqueos de carreteras parciales vividos durante los turbulentos años finiseculares.

En cualquier caso, y vista en perspectiva histórica, la magnitud del cambio experimentado por la sociedad ecuatoriana durante las últimas décadas del siglo XX es innegable: tanto en términos de los logros alcanzados por los pueblos y nacionalidades indígenas,⁵ como de lo que había significado la invisibilización de la alteridad cultural a lo largo del dilatado proceso de construcción nacional republicana. En ese tránsito, sin duda rápido contemplado desde la larga duración transecular, fue crucial la existencia de una sólida élite intelectual indígena capaz de hilvanar un discurso sobre la plurinacionalidad, la importancia de la identidad étnica y el derecho a la diferencia; discurso en cuya elaboración también participaron numerosos intelectuales no-indígenas que, ante la crisis de la izquierda tradicional, apostaron por el fortalecimiento de la CONAIE y sus filiales como alternativa realmente democratizante frente al anquilosado aparato de un Estado en crisis permanente desde el fin del espejismo petrolero al inicio de la década de 1980.⁶ El reconocimiento de la trascendencia de esas élites pensantes no significa —al contrario— que las reivindicaciones expresadas bajo la bandera de la etnicidad no estuviesen ampliamente asumidas por las bases: como muy bien evidenciaron los sucesivos levantamientos de los años noventa:

El discurso de los dirigentes indígenas fue masivamente adoptado y transformado rápidamente en acciones políticas, por-

5. Logros que hacen alusión a rubros como, por citar sólo algunos, el respeto por parte de sectores blancos y mestizos hacia todo lo indígena, el reconocimiento constitucional (tanto en la Constitución de 1998 como en la de 2008) de un paquete remarcable de reivindicaciones históricas del movimiento, la presencia indígena recurrente en el escenario político nacional, o la imagen conquistada por la CONAIE a escala internacional.

6. Buena prueba de ello fue la conformación a partir de 1995 del Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, proceso en el que convergieron los intereses de los líderes indígenas de cara a contar con una plataforma política con qué concurrir a la arena electoral y generar amplias alianzas con tendencias progresistas, con la propuesta de la izquierda (no-indígena) de articular una organización pluriétnica de amplia base social alejada de los partidos tradicionales (Guerrero y Ospina, 2003: 194-195; Larrea, 2004: 69).

que se funda en las experiencias diarias de discriminación étnica y en las estrategias de resistencia que construyen la identidad y el autorrespeto indígenas con base en las definiciones culturalistas de lo indígena. (Lentz, 2000: 205)

Reconocida, pues, la importancia del contexto en este tipo de fenómenos de revitalización étnica, y retomando el hilo argumental de este ensayo, es el momento de iniciar la reflexión sobre aquel haz de procesos que cristalizaron en un movimiento como la CONAIE. De entre todos ellos, como ya se indicó, quiero destacar la herencia y la quiebra de los modelos desarrollistas precedentes, y lo que significó después la consolidación y tenaz persistencia del neoliberalismo. Es precisamente durante esta segunda etapa que se ensayarán vías de intervención sobre el mundo indígena-campesino tendientes cada vez más a diluir el contenido clasista de sus viejas demandas en clichés estereotipados y esencialistas. Es también entonces cuando, fruto precisamente de ello, se sembraron las semillas de la profunda crisis de representatividad por la que atravesará la CONAIE de 2003 en adelante, tras su alejamiento de (cuando no enfrentamiento a) la Presidencia de la República y su pérdida de capacidad redistributiva y de mantenimiento de clientelas.⁷

7. Este es un fenómeno curioso, al menos en apariencia. Lucio Gutiérrez llegó a primer mandatario gracias al apoyo del movimiento indígena en la contienda electoral de 2002. Mientras duró tal alianza, la CONAIE disfrutó de cotas de poder insólitas por aquel entonces en toda América Latina para una plataforma étnica. Tras la ruptura, escenificada en el verano de 2003 con la salida del Gobierno de los tres ministros vinculados a Pachakutik, la misma CONAIE entró crisis. Una primera prueba de la magnitud de esa crisis fueron los resultados escuálidos, rayando el ridículo, que obtuvo el dirigente histórico Luis Macas en las elecciones presidenciales de 2006 (Báez y Bretón, 2006), y eso que era la primera vez en que el movimiento indígena presentaba a un intelectual propio (y de enorme prestigio) como candidato. Creo que, en realidad, esa situación se estaba larvando desde mucho tiempo atrás, que los oropeles del poder y la capacidad de gestionar recursos desde las diferentes instancias de la administración (Estado, prefecturas, municipios) la enmascaraban, y que en la lógica del modelo cultural del neoliberalismo se pueden encontrar algunas de sus claves explicativas, tal como intentaré mostrar en la segunda mitad de este trabajo.

La herencia del modelo desarrollista

Durante décadas, «reforma agraria» fue una expresión mágica en el mundo del desarrollo rural. Eran los años del industrialismo cepalino,⁸ cuando se aseguraba por activa y por pasiva que la transformación profunda de las estructuras agrarias constituía una condición *sine qua non* del «despegue» económico (el célebre *take off* de Rostow), pues facilitaría la capitalización y la adecuación del campesinado «tradicional» a la coyuntura expansiva y reforzaría la cohesión social. La «modernización» de América Latina debía pasar, así, por la consolidación de estados fuertes, intervencionistas y proteccionistas capaces de reformar las estructuras agrarias, impulsar la industrialización y el crecimiento urbano, y articular un discurso socialmente aglutinador alrededor de ese proyecto. De ahí la importancia de las reformas agrarias (sello de la alianza del Estado con el campesinado) y de los programas indigenistas dirigidos hacia la integración de los más marginados entre los marginados rurales.

Límites y paradojas del indigenismo ecuatoriano

Más allá del indigenismo oficial derivado del histórico Congreso Interamericano de 1940 (Pátzcuaro, México), y cuyos resultados en Ecuador fueron más bien escasos, quiero llamar la atención sobre algunas experiencias indigenistas que se fueron concretando en los Andes ecuatorianos durante las décadas de 1960 y 1970, momento álgido del conflicto agrario. Me estoy refiriendo a la Misión Andina del Ecuador (MAE),⁹ muy vinculada a la antropología aplicada de la época; a la praxis indigenista impulsada por los sectores progresistas de la Iglesia católica;¹⁰ y a la labor desplegada por la

8. Este modelo fue prolijamente teorizado desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) —de ahí lo de «cepalino»—, convirtiéndose en el paradigma dominante en materia de desarrollo desde finales de la década de 1940 hasta los inicios de la de 1980.

9. Diseñada por Naciones Unidas (1952) y dirigida por la Organización Internacional del Trabajo hasta su integración en el Estado ecuatoriano (1964), la MAE fue uno de los proyectos indigenistas más emblemáticos de su época. Fue perdiendo fuerza con el inicio de la reforma agraria hasta extinguirse prácticamente con la década de 1960.

Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), creada en 1944 desde el Partido Comunista para impulsar el sindicalismo entre la población indígena.

La MAE defendió de manera pionera en el país la necesidad de impulsar un desarrollo armonioso de los diversos aspectos que constituían la vida cotidiana de las comunidades rurales. El seguimiento de sus realizaciones revela, sin embargo, su excesivo sesgo tecnocrático: la inversión en rubros como caminos, escuelas comunales, infraestructuras sanitarias, viviendas rurales y, muy especialmente, la introducción de la revolución verde, marcaron los límites de su intervención. Poco es, en efecto, lo que fructificó de aquél esfuerzo desde el punto de vista de la exclusión social y de la marginación económica de la población indígena. Desde el momento en que nunca cuestionó la concentración de la tierra en pocas manos y que, por lo tanto, poco o nada hizo por facilitar el acceso de los campesinos a una parcela o por combatir la pervivencia del régimen de hacienda, las iniciativas de Misión Andina estaban condenadas a caer en saco roto. No sucedió lo mismo, en cambio, con la simiente que dejó desde el punto de vista organizativo. En la medida en que esa institución también invirtió en educación y capacitación de líderes campesinos, es más que notable la huella que imprimió en la primera generación de intelectuales indígenas que, más de cuarenta años después, reconocían su deuda con los talleres formativos de la MAE, innovadores en la mayor parte de los cantones andinos en los que se impartieron (Bretón, 2001). Paradójicamente, una iniciativa tan homogeneizadora en su filosofía como esta, contribuyó a la concienciación étnica y a la reivindicación de la diferencia como herramienta y demanda política en el largo plazo de aquellos a quienes presuntamente iba a integrar en la sociedad nacional.

En el caso del indigenismo católico derivado del espíritu del Concilio Vaticano II (1963), nos encontramos ante unos planteamientos muy diferentes, próximos a algunos lineamientos ideo-

10. Sobre el rol jugado por las iglesias evangélicas, especialmente fuerte en la sierra central y que por cuestiones de espacio dejo fuera del texto, véanse Muratorio (1982) y Andrade (2004).

lógicos de la izquierda (reivindicación del reparto agrario). Dicha orientación está bien representada en la sierra ecuatoriana por la obra de la Diócesis de Riobamba (provincia de Chimborazo, la de mayor población indígena del país) en el tiempo de Monseñor Leónidas Proaño, quien llegó a definirla como la Iglesia de los Pobres. Sin querer entrar en detalles sobre su trascendencia en la lucha contra el latifundio, ni sobre el significado que tuvo la pérdida por parte de los sectores dominantes en la sociedad rural de uno de sus aliados tradicionales —la Iglesia—, sí es oportuno remarcar su impacto en lo que a la formación del movimiento indígena se refiere, y eso en un doble sentido. Por una parte, en el caso específico de Chimborazo, por el apoyo que la Diócesis dio a las comunidades en su armazón organizativo: un somero rastreo por las actuales organizaciones quichuas, pone de manifiesto que muchas de ellas hunden sus raíces en el impulso brindado por los sacerdotes proañistas al fortalecimiento de las estructuras asociativas del mundo indígena como herramienta de cambio social (FEEP, 1987). En segundo lugar, y más allá de la casuística particular de Chimborazo, por la puesta en funcionamiento de una serie de instituciones de desarrollo (ONG) que, hasta el día de hoy, han venido trabajando en pos de una concepción del desarrollo rural que ha tomado como referente de sus objetivos a las comunidades y, básicamente, a las federaciones de comunidades (las OSG).

Otro aspecto interesante de todo esto, enfatizado por Carmen Martínez Novo (2007), es de qué manera, y a diferencia de otros países como México, el Estado ecuatoriano acostumbró a externalizar la práctica indigenista en instituciones ajenas al propio Estado (tal es el caso de Misión Andina y de la Iglesia católica). Pienso que dicha delegación es coherente con el sistema de administración de poblaciones establecido en Ecuador desde las primeras décadas de vida republicana. En efecto, tal como ha mostrado en diferentes trabajos Andrés Guerrero, al menos desde la supresión del tributo de indios (institución de raigambre colonial) en 1857 y hasta la liquidación del régimen de hacienda en los setenta del siglo XX, el Estado delegó —bajo la argucia legal de la igualación ciudadana y la eliminación oficial de la categoría «indio»— la administración de esas pobla-

ciones al ámbito privado (al mundo de las haciendas, de la dominación étnica en los cantones y las parroquias rurales). En ese contexto, y durante casi un siglo y medio, los indios fueron invisibilizados y privados de voz propia. Su intermediación con los poderes del Estado se hacía a través de otras personas que «traducían» sus demandas y aspiraciones al lenguaje políticamente correcto: son lo que el autor denomina las «formas ventrílocuas de representación»; estado de cosas que se prolongó hasta la emersión contemporánea del movimiento indígena (Guerrero, 1994 y 2000). Quiero subrayar la naturaleza de ese sistema de administración de poblaciones, pues conformaba el campo en el que se circunscribían las iniciativas de corte indigenista: fueran anti o pro-reformistas, tuvieran una intencionalidad implícita de mantener el *statu quo* o una voluntad explícita transformadora o revolucionaria, el hecho es que se desenvolvían en un marco en el que el Estado se desentendía de la cuestión indígena —resuelta en los ámbitos de los micro poderes locales, en el día a día, en los roces de la cotidianidad pueblerina—, acusando siempre, por lo tanto, sesgos ventrílocuos evidentes y conspicuos.

Además de todo el elenco de agentes emanados de la Iglesia progresista (sacerdotes conciliares, catequistas, alfabetizadores, promotores rurales), conviene no olvidar que, desde tiempo atrás, militantes destacados de la izquierda habían iniciado a través de la FEI una labor importante en la formación de cuadros dirigentes indígenas. Es frecuente, por ejemplo, toparse en la memoria oral de quienes vivieron la etapa de las luchas agrarias de los sesenta y los setenta con la figura de los abogados y activistas de la FEI que asesoraban a los comuneros sobre las estrategias más eficientes de hacerse con la tierra, colaborando en la constitución de sindicatos campesinos al ínterin o en los márgenes de los latifundios. El mismo Guerrero nos recuerda de qué manera la Federación se constituyó, de hecho, «en una suerte de aparato indigenista no estatal», es decir, en «un organismo de mediación, de expresión y traducción (una ventriloquia política) de sujetos sociales, los *indios*, carentes de reconocimiento (legalidad y legitimidad) y, por ende, de discurso reconocido y acceso directo al sistema político». De ahí el intento de la FEI de «desprivatizar y deslocalizar los conflictos agrarios, expulsarlos fuera de lo

regional y llegar a los centros de decisión del Estado nacional» (1993: 102-103).¹¹

Lo que me parece más llamativo de todas estas experiencias es que, a trazo grueso, en lugar de disolver las identidades indias, las reforzaron; en vez de fortalecer la constitución de una comunidad imaginada nacional mestiza, desataron procesos de reafirmación (y reinención) identitaria indígena. Esto permite reflexionar sobre la importancia que los diferentes modelos de intervención indigenista tuvieron en la conformación en el medio andino de verdaderos intelectuales orgánicos, en el sentido gramsciano del término, que van a jugar un rol clave en la lucha por la tierra y en la construcción de un sujeto de acción colectiva amparado bajo el paraguas de «lo indígena». En la articulación de esa élite campesina de intelectuales orgánicos, que se convirtieron en los primeros organizadores de sindicatos, comunas y asociaciones y que se erigieron como los mediadores entre el complejo mundo de los peones de hacienda y el de sus aliados externos contra la oligarquía terrateniente, muchos fueron los que contribuyeron a su adoctrinamiento estratégico: tanto los promotores católicos como los activistas de la FEI establecieron engarces organizativos con las comunidades indígenas, apoyaron el tupido tejido de solidaridades domésticas y comunitarias e impulsaron la promoción de líderes a menudo a través de los dirigentes consuetudinarios.

11. El prolijo trabajo de Marc Becker (2008) sobre las relaciones históricas de la izquierda con el mundo indígena viene a debatir algunos de estos planteamientos. A través de su análisis de las sinergias entre la FEI y las luchas indígena-campesinas, este autor cuestiona la idea de la ventriloquia al argumentar que la conciencia étnica y la conciencia de clase estuvieron presentes, con altibajos, en el quehacer de la Federación: no es que el Partido Comunista y la FEI hablaran «en nombre» de los indios, sino que destacados dirigentes quichuas —hombres y mujeres, por más señas— formaron parte de sus organigramas, desempeñando cargos de gran relevancia política. Más allá de la minuciosidad de la investigación empírica de Becker, creo que el meollo de la cuestión se sitúa en otro lado: en cierto sentido, el hecho innegable de que las demandas indígenas —embebidas además en un discurso clasista— fueran audibles únicamente a través de la interlocución de plataformas reconocidas por la sociedad hegemónica, no sólo no invalida, sino que refuerza la tesis de la ventriloquia. Becker muestra, de hecho, cómo uno de los grandes méritos de la FEI fue el de trasladar los conflictos agrarios del ámbito de lo local y privado (las haciendas) al público-nacional, como ya había señalado Guerrero.

Los resultados asimétricos de las reformas agrarias

Son prolijos los trabajos disponibles sobre el impacto que las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 tuvieron sobre la mutación estructural del espacio rural ecuatoriano, por lo que no me voy a entretener mucho en ello.¹² Baste recordar que en el año 1954, fecha de realización del primer censo agropecuario del país, el 2,1% de las explotaciones —con más de un centenar de hectáreas cada una— acaparaba el 64,4% de la superficie agrícola mientras que las unidades inferiores a cinco hectáreas (el 73,1% del total) tan sólo controlaban el 7,2% (tabla 1). La expansión de la frontera agrícola y, en mucha menor medida, la reforma redistributiva (circunscrita al área andina) se tradujeron en una notable reducción de los índices de concentración de la propiedad: treinta años después, en 1984, las posesiones superiores al centenar de hectáreas no concentraban más del 34% de la superficie agropecuaria; la mediana propiedad (de entre 20 y 100 hectáreas) había incrementado su importancia territorial (con el 30% en su haber); y los patrimonios inferiores a 20 hectáreas, con el 35,6% de la superficie, habían experimentado un fuerte crecimiento (Chiriboga, 1987: 6). Es importante insistir en que esa aparente mayor equidad, por deberse básicamente a la puesta en cultivo de nuevos territorios ubicados en las tierras bajas subtropicales y tropicales, es más ficticia que otra cosa. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), en realidad, desmovilizó al campesinado a través del fomento de la colonización y del acceso a la propiedad de los *huasipungueros* serranos,¹³ aceleró la disolución y posterior redistribución de las haciendas tradicionales con dificultades para adecuarse a las necesidades modernizantes impuestas por la coyuntura desarrollista, pero garantizó la reconversión sobre las mejores tierras de aquellas otras susceptibles de transformarse en unidades capitalizadas orientadas al mercado urbano interior o a la exportación.

12. Véanse Chiriboga (1987), Barsky (1988) y Bretón (1997).

13. La hegemonía de las haciendas explica la pervivencia, hasta la década de 1960, de un amplio abanico de vínculos («precarios» en el lenguaje de la época) entre las economías campesinas serranas y los hacendados. Esos vínculos, el más importante de los cuales era el huasipungo, se fundamentaban en la obtención de rentas en trabajo por parte de los terratenientes a cambio de permitir el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos de la hacienda.

Desde la perspectiva indígena-campesina, la reforma comportó una contracción importante de la demanda de mano de obra fruto de la ruptura de sus vínculos con las haciendas supervivientes (a menudo fuertemente mecanizadas), la pérdida del acceso a otros recursos (y a otros pisos ecológicos) de los antiguos latifundios y la aceleración de sus procesos de diferenciación interna. Lo más habitual fue que se redistribuyeran las peores tierras (laderosas, erosionables y de escasa vocación agrícola), que entrarían con el paso de los años en una lenta pero continua minifundización,¹⁴ dado el colapso con el que topará la siguiente generación de ex-huasipungueros cuya única posibilidad de acceder a una parcela será a través de la fragmentación de los lotes entregados por el IERAC o de la ocupación y sobre explotación generalizada de los pisos ecológicos más altos —los páramos—, sometidos hoy en día a un grado de deterioro muy considerable.

A grandes rasgos, la reforma agraria permitió ampliar la superficie agropecuaria (dos millones de hectáreas en sólo 20 años), enmascarar las estadísticas sobre distribución real de la riqueza, procurar la transformación de las grandes propiedades potencialmente viables y estimular la movilidad económica y social de un campesinado cada vez más heterogéneo. Este último punto es muy importante para entender cómo se fue articulando el movimiento indígena en un contexto pos-reformista en el que la descomposición del régimen terrateniente implicó, definitivamente, el fin de la vinculación orgánica del indio con la hacienda y su inserción a gran escala en los circuitos comerciales y en el mercado de trabajo regional y nacional. Ese fue el escenario en el que se intensificó la migración estacional de un pequeño campesinado indígena empujado por la presión demográfica sobre la tierra y por las esperanzas del auge petrolero de la década de 1970: la naturaleza de ida y vuelta de esos flujos migratorios posibilitó el mantenimiento de los vínculos (afectivos, sociales, simbólicos y económicos) de los y las

14. Sólo entre 1954 y 1974 (tabla 1), las unidades campesinas (consignadas en los censos como menores de 20 hectáreas) aumentaron globalmente en 133.901. En ese intervalo, el 66% se minifundizó por debajo de las 5 hectáreas, al tiempo que el 34% restante inició, con un promedio de 11,81 hectáreas por explotación, su capitalización.

Tabla 1. Evolución de la estructura agraria en Ecuador, 1954-2000

Tamaño de las unidades	1954 unidades	1974 unidades	2000 unidades	1954 %	1974 %	2000 %
Menos de 5 ha	251.686	346.877	535.309	73,11	66,82	63,51
De 5 a 20 ha	57.650	96.360	176.726	16,75	18,56	20,97
De 20 a 100 ha	27.742	64.813	111.290	8,06	12,48	13,20
Más de 100 ha	7.156	11.091	19.557	2,08	2,14	2,32
Total unidades	354.234	519.141	842.882	100,00	100,00	100,00

Tamaño de las unidades	1954 hectáreas	1974 hectáreas	2000 hectáreas	1954 %	1974 %	2000 %
Menos de 5 ha	432.200	538.700	774.225	7,20	6,78	6,27
De 5 a 20 ha	565.800	935.300	1.706.794	9,43	11,77	13,81
De 20 a 100 ha	1.138.700	2.664.700	4.614.436	18,98	33,52	37,35
Más de 100 ha	3.863.000	3.810.800	5.260.375	64,39	47,94	42,57
Total hectáreas	5.999.700	7.949.500	12.355.830	100,00	100,00	100,00

Fuente: Censos Agropecuarios de 1954, 1974 y 2000.

migrantes con sus comunidades originarias. Este elemento, a su vez, permitió retroalimentar la base de las adscripciones identitarias locales sobre las que ir construyendo un nuevo sujeto colectivo panindígena.

La forma en que se concretó la reforma en los Andes significó en el medio plazo un deterioro creciente de las condiciones de vida de buena parte de sus teóricos beneficiarios. Las posibilidades que la movilidad abrió en un escenario de expansión económica petrolera se «cortocircuitaron» con la llegada de la crisis y la recesión entrada ya la década de 1980, deslegitimando al Estado y condenando a parte importante de la población indígena serrana a reproducirse como grupos sociales marginales (Guerrero, 2001: 207). Facilitó, a la vez, que ciertos sectores minoritarios dieran el salto, por disponer de ventajas comparativas de distinta índole —bien por haber accedido a mejores y mayores porciones de tierra (a veces incluso por su ubicación privilegiada dentro de la misma estructura jerárquica de poder en las viejas haciendas), bien como consecuencia de ser destinatarios directos de proyectos de desarrollo rural, o resultado del mayor acceso a la educación o a la formación profesional— hacia la capitalización-mercantilización de sus eco-

nomías, alimentando y reforzando el selecto grupo de los intelectuales orgánicos indígenas.¹⁵ Para el grueso de la población indígena-campesina, sin embargo, la dislocación de sus economías tras la reforma obligó a buscar fuera del ámbito doméstico los complementos indispensables para garantizar su supervivencia.

La eliminación del huasipungo y el fin de la dominación hacendataria tampoco impidieron la redefinición de las jerarquías raciales: tal como señala Amalia Pallares (2002: 37), la rearticulación de las relaciones de producción reorganizó la racialización de los sectores subalternos. Aquí son referencia obligada los hallazgos de Carola Lentz (1997) sobre el impacto de la migración temporal de los comuneros chimboracenses a las plantaciones de caña de la costa en la constitución de un sujeto colectivo «indígena» por encima de las adscripciones identitarias locales, pues todos ellos eran allí discriminados como «indios» independientemente de su comunidad, parroquia o cantón de origen. La reforma agraria marcó así un parteaguas en la evolución social de los Andes ecuatorianos en tanto que, gracias a la aceleración que supuso en la integración de las comunidades indígenas al mercado y al Estado, «la conciencia de pertenecer a un grupo ‘nosotros’, que inicialmente era definido en el ámbito local», se transformó «en un sentimiento de pertenencia a una gran comunidad de indígenas» (Lentz, 2000: 226). De ese modo, se fue reedificando la frontera étnica al tiempo que se cimentaba una identidad y un proyecto común para las «nacionalidades indígenas».

15. En el esquema de intermediación con el Estado y el aparto del desarrollo inaugurado tras el desplazamiento de los terratenientes, los líderes indígenas adquirieron nuevos y valiosísimos conocimientos sobre el funcionamiento del mundo exterior; conocimientos que nunca habían tenido en el tiempo de las haciendas. Ahí fue cuando empezaron a demandar cotas de control sobre la planificación y la ejecución de los programas de desarrollo rural (Pallares, 2002: 41). De hecho, «una importante proporción de los líderes, en algún momento de su recorrido, trabajaron de promotores, capacitadores o gestores de proyectos de desarrollo en las agencias estatales, de la iglesia o privadas»; es decir, «recibieron una instrucción y colaboraron en aquellas instituciones frente a las cuales, desde sus puestos en las parroquias, la provincia o la capital de la República deben emitir discursos sobre la diferencia étnica, la opresión y la autonomía» (Guerrero, 1995: 11).

Otro factor a tener en cuenta es que la población rural indígena emigró tras la reforma agraria menos con carácter definitivo que la blanco-mestiza, con lo que muchas parroquias andinas experimentaron, entre 1962 y 1990, un proceso de indianización responsable también de la fiebre etnicista que recorrió de norte a sur el callejón interandino a partir de las etapas finales de la lucha por la tierra.¹⁶ El énfasis en la reivindicación étnico-comunitaria durante las décadas de los ochenta y los noventa, por tanto, puede ser entendido en parte como respuesta desde esos espacios (re)indianizados a la decepción generada por los resultados obtenidos finalmente en términos económicos de las reformas agrarias. Como ha apuntado Tania Korovkin, esa intervención no estuvo a la altura de las expectativas que generó entre el campesinado, por lo que desató «una tendencia para el desarrollo de organizaciones autónomas al margen de la red organizativa controlada por el gobierno y, además, una proliferación de conflictos entre las organizaciones patrocinadas por el Estado y sus supuestos benefactores» (1993, 5). Dicha tendencia se vio fortalecida por otro efecto colateral de la disolución de las haciendas: la profusión legal de organizaciones de base (sobre todo comunas y cooperativas) con personería jurídica, trámite que las facultaba para obtener algunos servicios mínimos prestados por el Estado (escuelas por ejemplo).¹⁷

Una última reflexión sobre la magnitud de las reformas agrarias. Creo que con lo dicho queda suficientemente claro que las limitaciones que estas presentaron en el caso ecuatoriano desde el punto de vista de la redistribución real y efectiva de las tierras más productivas —en una lectura economicista del fenómeno— no impide reconocer su trascendencia en lo que a las transformaciones

16. De 1962 a 1990 la población rural en las áreas de predominio indígena aumentó un tercio, elevando la tasa general de crecimiento de la sierra, que sólo lo hizo en una cuarta parte (Zamosc, 1995: 25). Hernán Carrasco (1993) constató además a través del análisis de los censos de 1974, 1982 y 1990 que la proliferación de organizaciones quichuas coincidía con una dinámica demográfica de despoblamiento mestizo de las cabeceras parroquiales.

17. El 39,4% del total de las comunas y el 74,14% del de las cooperativas constituidas en la sierra entre 1911 y 1992 vieron la luz en el período comprendido de 1965 a 1984 (Zamosc, 1995: 90-94).

del medio rural andino se refiere. Las reformas liquidaron, de hecho, una estructura agraria conformada en trazo grueso desde la segunda mitad del siglo XVII: estamos hablando de generaciones y generaciones de patrones que se reproducían para seguir siendo patrones y de generaciones y generaciones de indios mitayos, conciertos y huasipungueros cuyo universo vital difícilmente podía trascender de los límites de las haciendas. Visto en perspectiva histórica, el salto que propiciaron es de unas proporciones formidables. De alguna manera —y en la línea argumental de lo afirmado por Rodrigo Montoya (1992) para el caso peruano—, es como si estas hubieran roto un dique enorme, el de la dominación secular de los señores de la tierra, provocando un desembalse cuyas consecuencias de todo orden —políticas, culturales, sociales y simbólicas, además de económicas— todavía no hemos aprehendido en toda su magnitud y complejidad. El devenir de plataformas como la CONAIE, surgidas en los intersticios de la ruralidad, de hecho, difícilmente es comprensible sin tener en consideración la significación profunda de las reformas y las dinámicas que acarrearón en la intermediación del Estado con los campesinos. En los Andes ecuatorianos, desde luego, el desmoronamiento del viejo régimen latifundista marcó un antes y un después que está en la base de la consolidación de un sólido andamiaje organizativo cimentado en las luchas agrarias y en cuyo fortalecimiento jugaron *a posteriori* (ya en los años ochenta y noventa) un rol fundamental las agencias de desarrollo estatales, privadas y multilaterales.

Neoliberalismo y nueva ruralidad

El neoliberalismo se fue concretando en América Latina a través de tres grandes directrices políticas, en lo que a las áreas rurales se refiere: la desregulación de los mercados de productos e insumos —consecuencia de la apertura comercial y la teoría de las ventajas comparativas—, la liberalización del mercado de tierras, y la sustitución del paradigma de la reforma agraria por el del desarrollo rural integral (DRI) en un primer momento (años ochenta) y, en adelante, por el proyectismo de todo tipo como única vía de intervención. En base a ello, la praxis del desarrollo rural en los Andes ecuatorianos durante las dos últimas décadas del siglo XX vino

marcada por el fin del ciclo reformista, la proliferación de ONG en medio del replegamiento del Estado, una gran dispersión paradigmática y una deriva etnicista en los planteamientos y en los sujetos de interés.

Los DRI y el fin del ciclo reformista

La apuesta por los DRI como alternativa a la reforma agraria, hecho consumado ya a finales de los años setenta, implicó el abandono de la pretensión de una transformación global de la sociedad rural en aras de actuaciones parciales y circunscritas a determinados grupos de productores (Grindle, 1986), al tiempo que abrió una puerta a la privatización de las actuaciones en materia de desarrollo. De hecho, desde el momento en que el DRI suponía renunciar a la utopía de un cambio estructural en favor de los proyectos de actuación inmediata y focalizada (Cloke y Little, 1990), era de por sí compatible con el marco de la nueva economía institucional.¹⁸

En cualquier caso, lo que quiero remarcar aquí no es tanto el resultado tangible de los DRI como el hecho innegable de que sirvieron, también en el caso ecuatoriano, de coartada al abandono del tema de la distribución de la tierra.¹⁹ En nombre del desarrollo rural, y asumiendo tácitamente el fin del ciclo reformista, casi todas las intervenciones eludieron esta cuestión: los proyectos DRI,

18. Un espíritu en cierto sentido anticipado en Ecuador por la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979, que imponía un primer giro con respecto al proceso reformista iniciado en 1964 y que se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984). Dicho Plan identificó diecisiete proyectos DRI y creó el Subsistema de Desarrollo Rural Integral; la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) y las correspondientes unidades ejecutoras de los proyectos serían las responsables de su puesta en marcha (SEDRI, 1983: 11-12).

19. Los logros globales de los DRI ecuatorianos fueron más bien modestos, tal como ha sido puesto de manifiesto en diferentes investigaciones. En el caso del FODERUMA (Fondo de Desarrollo Rural Marginal), por ejemplo, Tania Korovkin enfatiza de qué manera este fue concebido como sucedáneo tecnocrático de la reforma agraria: en teoría, FODERUMA pretendía prestar asistencia financiera a los sectores menos favorecidos del campesinado; en la práctica, en cambio, la limitación de sus fondos lo hizo prácticamente inoperante a gran escala (Korovkin, 1997: 38). Resultados similares obtienen Luciano Martínez y Alex Barril (1995) en su trabajo sobre el PRONADER (Programa Nacional de Desarrollo Rural) a lo largo de más de doce años de funcionamiento.

pioneros de la nueva coyuntura, ni siquiera la mencionaban, pues la consideraban (por activa o por pasiva) como un asunto desfasado y anticuado. Si a esto añadimos el contexto crítico de la década de los ochenta y la merma financiera del Estado para impulsarlos, es fácilmente explicable su pérdida de protagonismo como agentes potenciadores del desarrollo rural en beneficio de las ONG, multiplicadas y sobredimensionadas a la sombra de un ajuste económico que ha ido limitando la capacidad de los poderes públicos.

La privatización de las intervenciones sobre el medio rural

La proliferación de esas agencias fue llenando el vacío dejado por el Estado, ejerciendo como eslabones intermedios de la «cadena de la ayuda» y consolidando nuevas formas de cooptación y clientelismo. Partiendo de esa realidad, el modelo de cooperación de finales del siglo XX, fundamentado en buena medida en la actuación de las ONG, se convirtió en la contraparte neoliberal de las políticas sociales en muchos países de América Latina. Es verdad que la presencia de ONG en la región no es nueva, y que en el caso del Ecuador algunas de las más importantes se remontan a los tiempos de la lucha por la tierra. Lo novedoso es la entrada masiva en escena de esta clase de organizaciones a partir de los inicios de la década de 1980: según cálculos de Jorge León (1998), casi tres cuartas partes (el 72,5%) de las que hicieron su aparición en el país a lo largo del siglo XX (hasta 1995) vieron la luz en los años que van de 1981 a 1994; es decir, a la par de la puesta en marcha de las diferentes políticas de ajuste ensayadas desde 1982.

Ese cambio de contexto también incidió sobre las ONG de mayor solera, que tuvieron que enfrentar un proceso intenso de redefinición de sus prioridades y de sus métodos. Es remarcable en este sentido el giro que dieron muchas de las agencias históricas del área andina (Ecuador, Perú y Bolivia), pasando de unas actitudes rupturistas y contestatarias propias de los setenta a otras participativas (¿acomodaticias?) con la ortodoxia dominante en la década siguiente. Durante la época de las reformas agrarias y los primeros programas DRI, en efecto, las ONG «contestaban la acción gubernamental, buscando ampliar la base social de los programas públicos». Su actuación se diferenciaba de la de los organismos oficiales «no tanto por el modelo de desarrollo que impulsaban sino por el

énfasis dado a la organización social, a la capacitación y politización» (Chiriboga, 1995: 18). Un amplio elenco de ONG, en esa tesitura, se definía prácticamente como organizaciones anti-Estado, en la medida en que este era considerado como el representante institucional de los grupos dominantes, y la impronta de su quehacer sobre la consolidación de los movimientos sociales y sobre la ideologización de muchos de sus dirigentes fue notoria. Desde mediados de los ochenta, sin embargo, esa orientación fue sustituida por otra marcada por la insistencia en la colaboración, la concertación, la intermediación en los procesos sociales y el distanciamiento de la política formal, considerada ahora como «un campo externo de las ONG» (Chiriboga, 1995: 39).

Esa mutación pudo darse, empero, a pesar del propio código ético de muchos responsables locales de ONG: las financieras externas (habitualmente europeas o norteamericanas) fueron imponiendo las temáticas, los plazos, las orientaciones políticamente correctas de los proyectos a ejecutar e incluso las formas de evaluación (cuando no a los evaluadores). De ese modo, la economía política del neoliberalismo exigió a las viejas ONG repensar y replantear sus relaciones con el Estado, con el mercado y con los beneficiarios. Hoy por hoy, en la medida en que apuestan más por atacar los síntomas de la pobreza que sus causas estructurales, la mayor parte de las agencias privadas que operan en Ecuador reciben el grueso de sus ingresos de organismos gubernamentales del Norte o multilaterales interesados por el efecto de analgésico social que sus intervenciones pueden generar. De este modo, han ido tejiendo un amplio y sutil «colchón» capaz de amortiguar los efectos del ajuste económico: en unos casos (el de los excluidos del modelo) suplantando al Estado en proyectos de diversa índole y minando, a través de su conversión en beneficiarios de la ayuda, su potencial convulsivo; en otros (el de los técnicos nacionales de todo tipo) consolidando un espacio de refugio frente al ajuste.²⁰

20. Un elemento que ha jugado en favor de esa evolución ha sido la cooptación de numerosos intelectuales y profesionales locales que, ante el colapso del sector público y la pauperización de las clases medias, se vieron obligados a emplearse en la tabla de salvación en que se convirtió el mundo de las ONG y la cooperación internacional. La intelectualidad indígena, por supuesto, no fue inmune a ese proceso.

La fragmentación del aparato del desarrollo y la dispersión paradigmática

El paradigma de intervención representado por el modelo de las ONG es, paradójicamente, una suerte de anti-paradigma o, si se prefiere, de no-paradigma. En realidad, hay tantos modelos de actuación sobre la sociedad rural como agencias de desarrollo, siendo sencillo encontrar comunidades campesinas en cuyo espacio opera simultáneamente una multiplicidad inusitada de aquellas.²¹ Junto a la yuxtaposición consiguiente de otras tantas pequeñas estructuras burocrático-administrativas, esto ha generado la superposición sobre la misma base social de proyectos ejecutados desde orientaciones con frecuencia contrapuestas (desde la agroecología a la revolución verde, desde el fortalecimiento organizativo hasta la capacitación empresarial, pasando por todas las modas imaginables). Semejante heterogeneidad ha fomentado todo tipo de reticencias a la colaboración, aunque sólo sea por la simple incompatibilidad programática. Contribuyó a equiparar además el comportamiento de las ONG con el de cualquier empresa de servicios, dada su necesidad de competir en un mercado (el de la cooperación internacional) caracterizado por lo limitado de los medios financieros disponibles en relación a las ingentes necesidades de la empresa (el desarrollo convencionalmente entendido): de ahí la contienda interinstitucional para hacerse con los recursos puestos en juego, incitando rivalidades y distinciones.

Esa fragmentación del aparato y de los enfoques de intervención ofrece la triste estampa «de un espejo quebrado en mil fragmentos, cada uno de los cuales refleja, desde su propia forma, la misma imagen dislocada del desarrollo» (Paniagua, 1992: 209). En medio de esa aparente heterogeneidad, parece subyacer no obstante una suerte de agenda oculta, promovida desde las más altas instancias del aparato del desarrollo (básicamente del Banco Mun-

21. Sirvan como muestra los siguientes ejemplos de la provincia de Chimborazo: la contabilización de 35 ONG en la órbita del cantón Guamote entre 1985 y 1996 (CESA, 1997: 86), de 29 en la parroquia indígena de Cacha a finales de 1989 (Bretón, 2001: 168), y hasta de 60 agencias (récord nacional) sólo en la parroquia San Juan por esos mismos años (Bebbington, Ramón, Carrasco, Torres y Trujillo, 1992: 194).

dial y del entramado institucional de Naciones Unidas), que transita hacia la etnificación del desarrollo rural —ahí encaja por ejemplo el énfasis mostrado en el fomento del «capital social» y del «etnodesarrollo» como temas estrella en su interlocución con las organizaciones indígenas— y su desvinculación de todas aquellas formulaciones que cuestionen los mecanismos básicos de acumulación del capitalismo neoliberal (y la reconcentración de la tierra es uno de ellos).²² Es como un movimiento de péndulo que ha saltado, en un puñado de años, desde el fervor por la reforma agraria hasta posicionamientos identitarios esencializados, siempre parciales y asumidos incluso por las propias organizaciones indígenas, tal como se argumenta a continuación.

La etnificación del desarrollo rural

Desde los años ochenta, tanto el Estado a través de los DRI como las ONG tuvieron un papel muy activo en la articulación de OSG como contrapartes de sus proyectos. La razón última tiene que ver con el hecho de que estas plataformas son estructuras manejables —ni muy pequeñas (e irrelevantes en términos del impacto de la intervención), ni excesivamente grandes (lo que aumentaría el riesgo de diluir los resultados)—, aparentemente bien coordinadas con las bases que las integran y que, a juzgar al menos por la retórica de sus líderes, condensan las virtudes emanadas del comunitarismo con que tantas veces han sido estereotipados los campesinos andinos desde posiciones idealistas.

22. Más allá del debate teórico sobre el concepto de capital social, que dejo de lado, conviene señalar que el Banco Mundial potenció una visión reduccionista: la circunscrita a la presencia de organizaciones capaces de facilitar a los sectores populares la acción colectiva en pos de intereses comunes. El apoyo e inducción de esas formas organizativas —capital social estructural, en la literatura especializada— se consideró indispensable para incrementar el protagonismo de los pobres rurales en sus procesos de cambio. En consonancia con la filosofía pos-Consenso de Washington, se optó por esa conceptualización como paradigma innovador en materia de desarrollo (Grootaert y Van Bastelaer, 2001), marcando estilo y explicando el éxito que adquirió a finales de los noventa entre todas las agencias importantes, públicas y privadas. Una lectura en positivo de ese proceso, se encuentra en Bebbington, Woolcock, Guggenheim y Olson (2006). Para una crítica demoledora, véase Fine (2001).

En una investigación anterior sobre la relación entre las ONG y el andamiaje organizativo indígena, en base a una muestra de 170 agencias interventoras con un total de 405 proyectos activos de desarrollo rural a finales de la década de 1990 (Bretón, 2001 y 2002), pude constatar la existencia de una sólida tendencia a concentrar los proyectos y las inversiones en los municipios (cantones) más indígenas de la sierra. A pesar de que la pobreza rural se encontraba ampliamente redistribuida a lo largo del callejón interandino, parecía que, con alguna excepción, eran los espacios rurales mayoritariamente quichuas los principales beneficiarios de la cooperación al desarrollo. De manera lógica, pues, los ámbitos más visitados por las ONG y con mayor población indígena eran los que presentaban mayor densidad organizativa, medida tanto en el número como en la fortaleza aparente de sus OSG. La relación causal quedó ampliamente demostrada en el estudio: el efecto de atracción que la etnicidad ejercía sobre las ONG, y que se traducía en su concentración sobre las zonas de predominio quichua, coadyuvó un rápido proceso de fortalecimiento organizativo sobre el medio rural. Proceso —conviene insistir en ello— que fue consecuencia de la forma de operar de las agencias de desarrollo y que sirvió para que algunos investigadores vinculados al Banco Mundial concluyeran que una de las características del campesinado indígena era su alta densidad en capital social y que, por ende, una de las prioridades del Banco debía ser su fomento en aras de alcanzar el «empoderamiento» y la mejora de las condiciones de vida de esa población étnicamente diferenciada (Bebbington y Carroll, 2000; Carroll, 2002 y 2003).

La realidad, sin embargo, distaba mucho de esa imagen edulcorada de las OSG. Hacen falta más trabajos de carácter etnográfico sobre su naturaleza, sobre el complejo haz de relaciones que se ha ido entretejiendo entre las dirigencias y las bases, así como sobre los vínculos entre esas dirigencias-mediadoras y las agencias de desarrollo. Por el momento, y a partir de mi propia experiencia de campo y de las aportaciones de Luciano Martínez (2006), estamos en condiciones de afirmar: 1) que buena parte de las OSG se han constituido gracias a la promoción, apoyo e inducción de instituciones foráneas ligadas a programas de desarrollo, lo cual significa que las motivaciones para su existencia son externas,

abarcando desde la puesta en funcionamiento de proyectos productivos hasta el proselitismo religioso; 2) que cada OSG compite con otras OSG por mantener e incrementar su «clientela» (sus bases), produciéndose desencuentros, desavenencias, rupturas, escisiones y conflictos; 3) que su dependencia funcional de la obtención de recursos del aparato del desarrollo ha comportado la substitución paulatina de una dirigencia indígena militante, ideologizada e identificada con un perfil político-reivindicativo, por otra de carácter tecnocrático, alejada de los viejos intelectuales orgánicos y convertida en un sector de mediadores profesionales más interesado por las características y la envergadura de los proyectos a implementar que por un cuestionamiento del modelo proyectista o del abandono del Estado de sus obligaciones sociales. Todo ello, en suma, ha ejercido un poderoso influjo de cara a canalizar las reivindicaciones del movimiento indígena hacia andariveles asumibles por el modelo hegemónico.

Estas consideraciones, hartamente reveladoras por sí mismas, me condujeron a definir los modelos neoliberales de intervención sobre el medio rural andino como *neo-indigenistas* y *etnófagos*.²³ Lo de neo-indigenistas viene porque se asemejan a los del indigenismo clásico en su afán de situar la etnicidad en un plano «políticamente correcto», aunque adecuando el horizonte final —la domesticación del movimiento indígena y la neutralización de su potencial revulsivo— al signo de los tiempos: la asunción de la pluriculturalidad, del plurilingüismo y, en el mejor de los casos, de la plurinacionalidad de los estados latinoamericanos no tenía por qué atentar contra la lógica de la acumulación capitalista neoliberal. Esta es una lección que aprendieron los organismos multilaterales al «descubrir» la importancia de la inversión en rubros tan poco convencionales como el capital social o el etnodesarrollo en países donde, con el Ecuador a la cabeza, los movimientos étnicos habían

23. La expresión la tomé parcialmente de Héctor Díaz-Polanco (1997), autor que aludía literalmente al indigenismo etnófago. En la medida en que el término «indigenismo» está demasiado relacionado con su utilización para calificar el paquete de políticas dirigidas a las poblaciones indígenas durante la etapa desarrollista, preferí hablar de neo-indigenismo etnófago para referirme a la situación creada por los modelos neoliberales de actuación.

mostrado su capacidad de aglutinar y canalizar el descontento popular ante el ajuste.²⁴ La etnofagia alude a la peculiaridad tal vez más perversa y también más sutil del nuevo indigenismo: el hecho de que los programas fueran gestionados y ejecutados parcialmente por indígenas. Una simple ojeada al funcionamiento del entramado institucional del desarrollo evidencia de qué modo sectores importantes de la intelectualidad quichua —la misma que en su día elaboró un discurso contestatario y con ribetes anti-neoliberales— se fue enquistando en su maquinaria burocrático-administrativa y en algunos estamentos privilegiados de la alta política convencional. Lo mismo cabe argüir desde el punto de vista de los pisos intermedios del andamiaje organizativo indígena (las OSG y lo que estas representan), dependientes funcional y financieramente de las ONG, de las financieras multilaterales y de sus proyectos.

Reflexiones finales: etnofagia y multiculturalismo neoliberal

En este apartado final voy a tratar de anudar, en forma de reflexiones abiertas, los principales hilos sueltos que la madeja de la etnificación del desarrollo rural ha ido dejando en lo que respecta al discurso, las prácticas y la representatividad del movimiento indígena y de sus dirigentes-mediadores.

UNO. Más allá de sus limitados resultados redistributivos, la reforma agraria representó un punto de inflexión fundamental en los Andes ecuatorianos. La liquidación de un sistema de explotación —el régimen de hacienda— de más de tres siglos de existencia supuso un desembalse de unas proporciones extraordinarias. No es expli-

24. Es importante señalar que Ecuador fue el país elegido por el Banco Mundial para ensayar las virtudes del etnodesarrollo y del fortalecimiento organizativo a través del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE). Esta iniciativa constituyó, entre 1998 y 2004, el pilar de las políticas de desarrollo del Estado ecuatoriano sobre esos colectivos. Como señalé en otro trabajo, PRODEPINE puede ser considerado como ejemplo paradigmático de las nuevas formas inducidas de neo-indigenismo etnófago, tanto por sus resultados inocuos en lo que al «combate contra la pobreza» se refiere como por sus efectos sobre la cooptación de líderes y por su naturaleza de correa de transmisión del proyectismo (Bretón, 2005).

cable, de hecho, la articulación del movimiento indígena sin entender las implicaciones de todo tipo que acarreó el proceso reformista y las sinergias por él desatadas. La lucha por la tierra y las estrategias que generó —concatenación de un tupido andamiaje organizativo con capacidad para aglutinar la acción colectiva del campesinado indígena— están en la base de la politización de la etnicidad ya en la década de los setenta. En todo ese transcurso, jugaron un papel fundamental los dirigentes que, a modo de verdaderos intelectuales orgánicos, tomaron las riendas de las organizaciones —a caballo entonces entre las demandas campesinistas y las reivindicaciones étnicas por el respeto, la ciudadanía y contra el racismo— y fueron hilvanando un discurso político propio, cada vez más independiente del de sus aliados externos. El rol de estos últimos —catequistas, sacerdotes y técnicos vinculados a la teología de la liberación, así como militantes de la FEI— fue clave desde el punto de vista de la conformación de esa mirada de intelectuales orgánicos quichuas. Esa relación se retroalimentó por mucho tiempo, pues una parte importante de las ONG y las agencias de cooperación que focalizaron su interés en el mundo indígena, hicieron del fortalecimiento organizativo una bandera de su labor sobre el terreno.

DOS. El movimiento indígena demostró una gran capacidad de contestación ante los intentos zigzagueantes de imponer ajustes de alto coste social. No pudo evitarlos —ahí está la dolarización de la economía ecuatoriana a partir del año 2000—, pero sí fue capaz de inducir avances significativos en la senda de los derechos colectivos: desde reconocimientos constitucionales de gran poder simbólico (y la naturaleza pluricultural y multiétnica del Estado es uno de ellos) hasta la inserción de destacados intelectuales indígenas en la gestión de las políticas públicas, y no sólo en los ámbitos municipales (alcaldes) y provinciales (prefectos), sino alcanzando algunas de las más altas magistraturas del Estado (ministerios como el de Relaciones Exteriores y el de Agricultura, en su momento más álgido). Las fortalezas de la CONAIE y la imagen construida y publicitada a escala internacional, hicieron de la indianidad un poderoso imán para atraer recursos y proyectos sobre las parroquias quichuas de los Andes. Las organizaciones fueron perdiendo perfil como plataformas de lucha y reivindicación para ganar peso como contrapartes de las agencias de desarrollo. Poco a poco, las demandas de hondo calado político, las que cuestionaron

en su día la concentración de la tierra y la inevitabilidad del dogma neoliberal, cedieron terreno ante la lluvia fina del proyectismo, que terminó por imponer un campo de juego en el que, definitivamente, el único margen de negociación del movimiento indígena se encuadra en el número y el monto de proyectos a ejecutar.

TRES. Todo ello se fue consumando a la vez que los cuadros dirigentes de la CONAIE se institucionalizaban. Desde el manejo de los poderes locales hasta las cómodas oficinas de los ministerios o la gestión de ambiciosos programas del Banco Mundial, el caso es que el grueso de la intelectualidad indígena de hoy tiene poco que ver con los liderazgos de tres décadas atrás. Las viejas dirigencias del tiempo de la reforma agraria fueron reemplazadas por nuevas generaciones de líderes emprendedores, con ribetes tecnocráticos barnizados de una identidad esencializada, en consonancia con el discurso *prêt-à-porter* del aparato del desarrollo. Se fueron convirtiendo, *de facto*, en parte funcional de un dispositivo de poder de corte neoliberal. Con una retórica cada vez más etnicista, con mayores dificultades para tender puentes con otros sectores sociales no definidos como indígenas pero igual de golpeados por el neoliberalismo que la población quichua, y en una esfera de intereses en alejamiento creciente de los problemas y las expectativas de la vida cotidiana de las comunidades, todo parece indicar que ese grupo de mediadores profesionales está enfrentando una aguda crisis de representatividad.

CUATRO. En todo este proceso, el aparato del desarrollo ha jugado un papel decisivo. Conviene no perder de vista de qué manera, desde la primera mitad de los noventa, el mismo Banco Mundial ha ido mostrando una atención renovada por los pueblos indígenas. La apertura y sensibilidad hacia sus reivindicaciones constituye, ciertamente, una respuesta al vigor demostrado por las organizaciones étnicas. Como en otros países (México, Guatemala o Panamá son buenos ejemplos), la respuesta del *establishment* neoliberal se ha orientado hacia la articulación de una suerte de práctica discursiva que algunos autores califican ya como «multiculturalismo neoliberal»; un patrón recurrente de interacción entre los regímenes neoliberales y las plataformas indianistas que está corriendo en una triple dirección: asumir y apoyar, incluso a través de modificaciones constitucionales, determinadas demandas de carácter cultural (derechos al reconocimiento y visualización de la

diferencia); dejar en un segundo plano (o simplemente obviar) aquellos planteamientos que pudieran poner en entredicho la lógica del modelo de acumulación; y profundizar en paralelo la vía asistencialista (proyectista) de intervención sobre las comunidades de base.²⁵ La paradoja de esa acepción del multiculturalismo es que oficializa la alteridad cultural mientras que, por otro lado, desestima todo aquello que cuestione la hegemonía de la ortodoxia neoliberal, conformando así la naturaleza de lo que Charles Hale (2004) ha calificado como el ideal del «indio permitido».

FINAL. La etnificación de la cuestión agraria y la consiguiente concentración de recursos de la cooperación en «lo indígena» y «lo andino», han comportado la invisibilización de procesos que se han ido dando en paralelo en otras zonas del país. Sobre todo a partir de la década de 1990, y quizás espoleada por la dolarización, la reconcentración de la tierra y el expolio campesino han sido rápidos e imperceptibles a los ojos de casi todos. Si bien es cierto que la acumulación de la riqueza y la subproletarización de la población indígena es notoria en los enclaves floricultores de la sierra, la verdad es que no es allí donde se concretan los mayores índices de acaparamiento de superficies agrícolas. Los nuevos oligarcas no se sienten atraídos por las tierras altas, sometidas a una sobreexplotación tenaz, con serios problemas de erosión y degradación de suelos. La verdadera cuestión agraria se fue trasladando silenciosamente desde el pie de monte andino hasta las llanuras tropicales de la costa, a la expansión ilimitada de las grandes empresas bananeras y a la ampliación de los enclaves agroexportadores donde la precariedad laboral, la represión de cualquier iniciativa sindical, el trabajo infantil indiscriminado y la constitución de un verdadero *lumpen proletariado* sometido a una flexibilización y arbitrariedad brutal en los mecanismos de contratación, están a la orden del día (Martínez Valle, 2003). Y eso se dio con la aquiescencia de las autoridades y una ausencia notoria de ONG u organismos multilaterales de desarrollo. Tras el deslumbramiento de una visión edulcorada del movimiento indígena y sus logros, subyace el hecho innegable (aunque pocas veces reconocido) de que los índi-

25. Véanse, por ejemplo, Díaz-Polanco (2006), Assies (2000), Hale (2002) y Martínez Novo (2006).

ces de concentración de la tierra en el Ecuador se sitúan hoy, al menos, a la par de los que justificaron en su día la reforma agraria.²⁶

Bibliografía

- ANDRADE, S. (2004), *Protestantismo indígena. Procesos de conversión religiosa en la provincia de Chimborazo*, Quito, FLACSO.
- ASSIES, W. (2000), «Indigenous peoples and reform of the State in Latin America» en *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam, Thela Thesis, pp. 3-21.
- BÁEZ, S. y BRETÓN, V. (2006), «El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena: Reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006) en las provincias de la sierra», *Ecuador Debate*, 69, pp. 19-36.
- BARSKY, O. (1988), *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito, Editora Nacional.
- BEBBINGTON, A. y CARROLL, T. (2000), «Induced social capital and federations of the rural poor», *Social Capital Initiative Working Paper*, n.º 19. Washington, World Bank.
- BEBBINGTON, A.; RAMON, G., CARRASCO, H., TORRES, V.H., PERALVO, L. y TRUJILLO, J. (1992), *Actores de una década ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad*, Quito, COMUNIDEC.
- BEBBINGTON, A.; WOOLCOCH, M.; GUGGENHEIM, S. y OLSON, E. (eds.) (2006), *The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*, Bloomfield, Kumarian Press.
- BECKER, M. (2008), *Indians and Leftist in the Making of Ecuador's Modern Indigenous Movements*. Durham, Duke University Press.

26. Obsérvese en la tabla 1 (p. 56), cómo el 2,32% de las explotaciones (las de más de 100 hectáreas) monopolizaba en el año 2000 casi el 42,6% de una superficie agropecuaria que se había incrementado en 4.406.330 hectáreas desde 1974. Las estructuras agrarias continuaban en 2000 con un coeficiente de Gini del orden del 0,8, prácticamente similar al de 1974 (Martínez Valle, 2006: 108).

- BRETÓN, V. (1997), *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes. Una introducción al caso ecuatoriano*, Lleida, Universidad de Lleida.
- (2001), *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos: Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*, Quito, FLASCO.
- (2002), «Cooperación al desarrollo, capital social y neo-indigenismo en los Andes ecuatorianos», *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 73, pp. 43-63.
- (2005), *Capital social y etnodesarrollo en los Andes: la experiencia PRODEPINE*, Quito, CAAP.
- (2009), «La deriva identitaria del movimiento indígena en los Andes ecuatorianos o los límites de la etnofagia» en C. Martínez Novo (ed.), *Repensando los movimientos indígenas*, Quito, FLASCO, pp. 69-121.
- CARRASCO, H. (1993), «Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena» en *Sismo étnico en el Ecuador*, Quito, CEDIME y Abya-Yala, pp. 29-69.
- CARROLL, T. F. (2003), «Tales of Collective Empowerment in the Andes», *The 2003 Meeting of Latin American Studies Association*, Dallas.
- CARROLL, T. F. (ed.) (2002), *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones indígenas en la Sierra ecuatoriana*, Quito, Thomas F. Carroll Editor.
- CESA - Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (1997), *El campesinado de Chimborazo: situación actual y perspectivas*, Quito, CESA.
- CHIRIBOGA, M. (1987), «La Reforma Agraria y la modernización en América Latina: nuevos actores, nuevos contenidos», Coloquio Las Sociedades Rurales Hoy. México.
- (1995), «Las ONG y el desarrollo rural en los países andinos: dilemas y desafíos», en *Desarrollo rural en los Andes*, Quito, CAAP, pp. 15-43.
- CLOKE, P. y LITTLE, J. (1990), *The Rural State? Limits to Planning in Rural Society*, Oxford, Clarendon Press.
- DIAZ-POLANCO, H. (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI.

- (2006), *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, México, Siglo XXI.
- FEEP - Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (1987), *Programa Regional Riobamba. Apoyo al autodesarrollo campesino*, Riobamba, FEEP.
- FINE, B. (2001), *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Londres, Routledge.
- GRINDLE, M. (1986), *State and Countryside. Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- GROOTAERT, C. y Van Bastelaer, T. (2001), «Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative», *Social Capital Initiative - Working Paper 24*. Washington, Banco Mundial.
- GUERRERO, A. (1993), «La desintegración de la administración étnica en el Ecuador», en *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*, Quito, Abya-Yala, pp. 91-112.
- (1994), «Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la esgraciada raza indígena a fines del siglo XIX», en MURATORIO, B. (ed.), *Imágenes e imagineros: Representaciones de los indígenas ecuatorianos, Siglos XIX y XX*, Quito, FLACSO, pp. 197-252.
- (1995), «El Levantamiento Nacional de 1994. Discurso y Representación Política», *Marka*, pp. 89-123.
- (2000), «El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transcripción», en Guerrero, A. (ed.), *Etnicidades*. Quito, FLACSO, pp. 9-60.
- (2001), «Los linchamientos en las comunidades indígenas: ¿la política perversa de una modernidad marginal?», *Ecuador Debate* 53, pp. 197-226.
- GUERRERO, A. y OSPINA, P. (2003), *El Poder de la Comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires, CLACSO.
- HALE, C. (2002), «Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala», *Journal of Latin American Studies* 34, pp. 485-524.

- (2004), «Rethinking Indigenous Politics in the Era of the Indio Permitido», *NACLA Report on the Americas* 38(2), pp. 16-22.
- KAY, C. (2008), «Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina», *Íconos* 29, pp. 31-50.
- KOONINGS, K. y SILVA, P. (1999), *Construcciones étnicas y dinámica sociocultural en América Latina*, Quito, Abya-Yala.
- KOROVKIN, T. (1993), *Los Indígenas, los Campesinos y el Estado. El crecimiento del movimiento comunitario en la sierra ecuatoriana*, Documentos de Trabajo n.º 11, Quito, FLACSO.
- (1997), «Indigenous Peasant Struggles and the Capitalist Modernization of Agriculture. Chimborazo, 1964-1991», *Latin American Perspectives* 24(3), pp. 25-49.
- LARREA, A. M. (2004), «El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia», *OSAL* 5(13), pp. 67-76.
- LENTZ, C. (1997), *Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena en la Sierra ecuatoriana*, Quito, Abya-Yala.
- (2000), «La construcción de la alteridad cultural como respuesta a la discriminación étnica. Caso de estudio en la Sierra ecuatoriana», en GUERRERO, A. (ed.), *Etnicidades*, Quito, FLACSO, pp. 201-233.
- LEON, J. (1998), «Contexte social et cycle politique: les ONG en Équateur», en *ONG et développement. Société, économie, politique*, París, Karthala, pp. 659-671.
- MARTINEZ NOVO, C. (2006), *Who Defines Indigenous? Identities, Development, Intellectuals and the State in Northern Mexico*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- (2007), «¿Es el multiculturalismo estatal un factor de profundización de la democracia en América Latina?: una reflexión desde la etnografía sobre los casos de México y Ecuador», en BRETÓN, V.; GARCÍA, F.; JOVÉ, A. y VILALTA, M.J. (eds.), *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, Madrid, La Catarata, pp. 182-202.
- MARTÍNEZ VALLE, L. (2003), *Dinámicas rurales en el subtrópico*, Quito, CAAP.
- (2006), «Las Organizaciones de Segundo Grado como nuevas formas de organización de la población rural», en *La construc-*

- ción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 107-132.
- MARTÍNEZ VALLE, L. y BARRIL, A. (1995), *Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica*, Quito, IICA.
- MONTOYA, R. (1992), *Al Borde del Naufragio. Democracia, violencia y problema étnico en el Perú*, Lima, SUR, Casa de Estudios del Socialismo.
- MURATORIO, B. (1982), «Protestantismo, etnicidad y clase en Chimborazo», en *Etnicidad, evangelización y protesta en el Ecuador. Una perspectiva antropológica*, Quito, CIESE, pp. 71-98.
- PALLARES, A. (2002), *From Peasant Struggles to Indian Resistance. The Ecuadorian Andes in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- PANIAGUA, A. (1992), «Estado y desarrollo rural: historia de un difícil encuentro», *Debate Agrario* 13, pp. 195-220.
- PETRAS, J. y VELTMETER, H. (2001), «Are Latin American Peasant Movements Still a Force for Change? Some New Paradigms Revisited», *The Journal of Peasant Studies* 28(2), pp. 83-118.
- SANTANA, R. (2004), «Cuando las élites dirigentes giran en redondo. El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador», *Ecuador Debate* 61, pp. 235-258.
- SEDRI (1983), *Proyecto de Desarrollo Rural Integral Tanicuchi, Toacazo, Pastocalle. Diagnóstico y componentes del Proyecto*, Vol 1. Quito, Secretaría de Desarrollo Rural Integral.
- YASHAR, D. J. (2005), *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ZAMOSC, L. (1995), *Estadística de las áreas de predominio étnico de la sierra ecuatoriana. Población rural, indicadores cantonales y organizaciones de base*, Quito, Abya-Yala.

III. BOLIVIA: MOVIMIENTOS SOCIALES CAMPEÑINOS E INDÍGENAS EN EL GOBIERNO DE EVO MORALES (2006-2009)

Fernando Mayorga

Después de tres años de gestión gubernamental al mando de Evo Morales, el Movimiento Al Socialismo (MAS) se encamina hacia la reelección de su líder en los comicios presidenciales de diciembre de 2009. En el transcurso se aprobó una nueva Constitución Política que reconoce un modelo de Estado plurinacional en atención a las reivindicaciones del movimiento campesino e indígena. La nacionalización de los hidrocarburos fue otra política adoptada por Evo Morales en respuesta a las demandas de diversos sectores de la población cuyas protestas provocaron la renuncia de dos presidentes antes de la victoria del MAS en diciembre de 2005. Es decir, el gobierno de Evo Morales tiene como impronta peculiar una imbricación con organizaciones y sectores sociales de carácter popular y un discurso que combina elementos de nacionalismo e indigenismo. Estos rasgos distinguen su estilo político y organizativo respecto a los partidos tradicionales que manejaron el gobierno desde la recuperación de la democracia en 1982. Esta situación se explica, en buena medida, por la ligazón entre el liderazgo de Evo Morales y los movimientos sociales que conforman la base de apoyo al MAS, definido como un «instrumento político» de las organizaciones sindicales. Este ensayo se refiere a esa relación que modificó el proceso político boliviano desde principios de esta década con consecuencias evidentes para el decurso de la democracia.

Un hecho que caracteriza a la política boliviana es el protagonismo de movimientos sociales que combinan sus demandas

sectoriales con propuestas de transformación política. A principios de 2000, se inició un ciclo de protestas contra el neoliberalismo y los partidos tradicionales que provocaron la renuncia de dos presidentes y el adelantamiento de elecciones generales. Este proceso tuvo un desenlace peculiar con la victoria electoral del MAS en diciembre de 2005 y el arribo de Evo Morales a la Presidencia de la República. Antes de este acontecimiento, las relaciones entre los movimientos sociales y la política institucional se caracterizaban por la confrontación con el Estado. Con Evo Morales en la presidencia, esas relaciones adquirieron un carácter inédito por la cercanía entre el gobierno del MAS y varias organizaciones populares, al punto que la gestión gubernamental se autodefine como un proceso íntimamente ligado a los movimientos sociales. El rol paralelo de Evo Morales como dirigente de los sindicatos de los campesinos cocaleros, jefe del partido de gobierno y presidente de la República es un símbolo de esa imbricación.

En este trabajo evaluamos la relación entre acción colectiva, política y Estado, a partir de delimitar las características de los movimientos sociales, su incidencia en los cambios políticos acontecidos en los últimos años y las modalidades de su relación con el proceso político conducido por el MAS, prestando atención a algunos actores sociales vinculados con —o afines a— el oficialismo.

Definiciones y características

Existen varias definiciones acerca de los movimiento sociales para dar cuenta de un fenómeno sociopolítico que se caracteriza por su diversidad y complejidad. Algunas corrientes teóricas lo abordan de manera descriptiva e intentan una taxonomía que toma en cuenta sus estructuras de movilización, repertorios de acción y formas de organización; o bien, los marcos interpretativos que proveen sentido y orientan la acción colectiva; también contemplan las oportunidades políticas que surgen por cambios en la trama de la institucionalidad estatal debido a una situación de crisis o la apertura del sistema político mediante una reforma incremental (*cf.* Mc Adam, Mc Carthy y Zald, 1999). Desde otra perspectiva, se puede mencionar la influencia del contexto sociopolítico y de la relación de fuerzas en una coyuntura determinada; de los métodos

de lucha y la capacidad organizativa de los movimientos sociales, de su ideología y de las pautas de cultura política.

Cuando el énfasis descriptivo da paso a una mirada de corte teleológico, los movimientos sociales son considerados como «la vanguardia» del proceso histórico que encarna las virtudes democráticas de la sociedad civil en contraposición a las tendencias autoritarias del poder estatal. Una mirada esencialista que no compartimos porque presupone que la acción colectiva tiene un sentido previamente asignado por un determinado principio («revolución», «progreso», «democracia») que desdeña la dinámica de las interacciones sociopolítica cuyos derroteros no pueden ser predeterminados.

Nuestra reflexión adopta una lectura analítico-descriptiva que pretende evitar esa mirada teleológica que, entre otras cosas, prescinde de una postura crítica respecto, por ejemplo, a la vigencia o ausencia de códigos democráticos en el desempeño y funcionamiento interno de los movimientos sociales. Así, la noción de movimiento social remite a una forma de acción colectiva que contempla grados de organización y elementos de solidaridad grupal que incluyen rasgos identitarios; acción colectiva que se articula en torno a demandas que provocan una relación conflictiva con el Estado y, en esa medida, excede las pautas institucionales establecidas para procesar sus reclamos cuestionando el sistema vigente (*cfr.* Melucci, 1999). Una acción colectiva puede adquirir diversos rasgos organizativos —estables o episódicos— dependiendo de su capacidad de movilización y del carácter de las demandas que esgrime, así como, del grado de autonomía respecto al Estado y la capacidad de las instituciones políticas para canalizar esas demandas.

En el caso boliviano, la noción de movimientos sociales se convirtió desde fines de los años noventa en un término de amplio uso periodístico y fue asimilado por varios actores sociales para auto identificarse como agentes de la protesta social y portadores de propuestas de cambio. Desde la victoria de Evo Morales, el discurso gubernamental utiliza este término para referirse a una suerte de sujeto de la «revolución democrática y cultural» que propugna el MAS, o bien, como la base social que respalda las iniciativas oficialistas. Esta nominación generalizada se ha traducido en un

manejo elástico del concepto, con escaso rigor conceptual. De esta manera, organizaciones sindicales, actos de protesta y movilizaciones de sectores organizados con diversos fines son descritos como movimientos sociales. En algunos casos, el elemento que define su carácter es un rasgo identitario, en otros, el tipo de acciones que realizan, o los objetivos de su movilización. Existen algunos intentos de análisis que, por ejemplo, evalúan su impacto general en la democracia a partir de considerar que los movimientos sociales «han transformado varios aspectos del campo político, modificando el espacio legítimo de dónde ir a producir política, rediseñando la condición socioeconómica y étnica de los actores políticos, innovando nuevas técnicas sociales para hacer política, además de mutar los fines y sentido de la política» (García et al. 2004: 18). Aunque peca de exceso, esa evaluación pone en evidencia el lazo directo que se establece entre acción colectiva y política como un rasgo de la democracia boliviana.

No interesa discutir aspectos metodológicos sobre este tema sino precisar los criterios para estudiar los movimientos sociales. Uno de esos criterios tiene que ver con la capacidad organizativa de algunos movimientos que se sustenta en una larga tradición sindical. Es el caso del movimiento campesino organizado a nivel nacional en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), fundada en 1979, y que desde principios de los años noventa promovió la formación de un «instrumento político». Luego, se sitúa la emergencia del movimiento indígena como resultado de un debate respecto a la legitimidad del sindicato campesino como forma organizativa y el rescate de formas tradicionales de organización, en el altiplano y valles, que dieron origen a nuevas formas de organización entre los quechuas y los aymaras, los grupos étnicos más grandes del país. Paralelamente, se produjo la emergencia de organizaciones con sello identitario propio y modalidades específicas —«central», «asamblea», «coordinadora»— que representan a más de treinta pueblos indígenas de los llanos y amazonia. Si el apelativo de pueblos indígenas se refiere a los grupos étnicos de tierras bajas, la denominación de naciones originarias es esgrimida por quechuas y aymaras, de tierras altas. De ahí deriva la comprensión del movimiento campesino e indígena como un conglomerado de «naciones y pueblos indí-

gena originario y campesinos» que definió la orientación de la reforma estatal aprobada en la Asamblea Constituyente (realizada entre agosto de 2006 y diciembre de 2007) con un modelo de Estado Plurinacional. Obviamente, un sector fundamental es el movimiento de campesinos y colonizadores productores de hoja de coca —el movimiento cocalero liderado por Evo Morales— porque jugó un papel central en la formación del MAS y es la base social de apoyo más consistente al gobierno.

Para esbozar un cuadro completo de la irrupción política de los movimientos sociales es necesario tomar en cuenta su vinculación con campañas y redes de carácter transnacional surgidas al influjo —o en contra— del proceso de globalización. Si las demandas por los derechos colectivos de los pueblos indígenas se convirtieron en un aspecto central del debate sobre la democracia y el desarrollo en los organismos internacionales (Banco Mundial, Organización de Naciones Unidas y Banco Interamericano de Desarrollo), también fueron asumidas por el movimiento antiglobalización o altermundista. Este movimiento de la «sociedad civil global» congrega sindicatos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, redes de activistas y diversas organizaciones sociales y políticas del Norte y del Sur con posturas antineoliberales, ecologistas e indigenistas y propugna la democracia directa y la autogestión bajo la consigna «Otro mundo es posible». De esta manera, así como el Convenio 169 sobre *Derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) formó parte de los repertorios de acción de los movimientos sociales locales; también fue importante su conexión con las redes y campañas de la «sociedad civil global» —por ejemplo, el Jubileo 2000 promovido por la iglesia católica y el Foro Social Mundial impulsado por grupos de izquierda y ONG— como espacios apropiados para respaldar sus acciones de protesta contra el neoliberalismo y sus demandas políticas en el ámbito nacional.

La participación de los movimientos sociales bolivianos en las redes globales fue incrementándose desde fines de los años noventa, al compás de campañas internacionales por la condonación de la deuda externa, contra los tratados de libre comercio o por el comercio justo. Esta participación alimentó su discurso contestatario y también proporcionó criterios para formular alternativas a las

políticas gubernamentales. Un ejemplo nítido de esta influencia es la conversión de la «lucha» contra los tratados de Libre Comercio (TLC) —promovidos por Estados Unidos— en la promoción de una nueva política de relaciones internacionales bajo las pautas del comercio justo que se presenta, desde el arribo de Evo Morales al gobierno, como Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). A partir de 2006, esta iniciativa se transformará en un esfuerzo parcial de integración regional entre «gobiernos de izquierda» (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y otros países) conocido como la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), y adopta como sigla ALBA-TCP, a solicitud de Evo Morales.

Es un ejemplo del tránsito de «la protesta a la propuesta», consignada enarbolada por el MAS en la campaña electoral de 2005 y que también es un eslogan presente en los discursos del Foro Social Mundial, un espacio informal de activismo antiglobalización en el cual Evo Morales, como dirigente del sindicalismo campesino cocalero, era una figura relevante antes del impacto mediático mundial de su presencia como «primer presidente indígena» de Bolivia. La mutación de la figura de Evo Morales —presente en dos mundos: el mundo de la política institucional y el denominado «Otro mundo es posible»— también representa simbólicamente la transformación de algunos movimientos sociales en base social de apoyo electoral y político a un partido en funciones de gobierno.

Es el tránsito de una relación conflictiva a una lógica de cooperación con el Estado y la transformación de la autonomía contestataria de las organizaciones sociales en un acercamiento con rasgos de cooptación gubernamental. Mutaciones que se produjeron en un contexto de crisis estatal, hecho que explica la emergencia y protagonismo de los movimientos sociales antes de su incursión en las esferas del poder gubernamental.

Crisis estatal y movimientos sociales

La acción de los movimientos sociales se modificó de manera sustantiva a fines de los años noventa con la emergencia de nuevas demandas sociales. También se manifestó en el cuestionamiento al modelo económico neoliberal que, desde 1985, había privilegiado

la inversión extranjera y reducido el papel del Estado, así como en el rechazo a un esquema de gobernabilidad basado en coaliciones de gobierno conformadas por partidos tradicionales.

Un rasgo de la crisis estatal fue la debilidad de la política institucional, esto es, la escasa representatividad e ineficacia de los partidos políticos y el parlamento. Desde principios de la presente década, las reivindicaciones sociales fueron planteadas a través de la acción directa y mediante procedimientos extraparlamentarios como huelgas, marchas, bloqueos de carreteras, ocupación de tierras, paros regionales, etc. Estas acciones expresaban una modalidad de participación definida como «la política en las calles» (Calderón y Szmukler, 2000) en contraposición a la política que discurre por canales institucionales. Un estilo de acción colectiva con una larga historia en el país. Esta modalidad de incidencia política asumió una fuerza peculiar desde el año 2000 y fue practicada por nuevos movimientos sociales que esgrimían demandas en torno a las cuales se articularon diversas organizaciones de la sociedad civil, sobre todo fundaciones y organizaciones no gubernamentales. Estas demandas tenían que ver con recursos naturales, agua, tierra, territorio, derechos de pueblos indígenas y de mujeres, y en la mayoría de los casos presentaban un fuerte contenido de reivindicación étnico-cultural y democracia participativa.

La apelación a la democracia participativa se tradujo —desde abril de 2004— en una reforma constitucional parcial que reconoció el referéndum, la asamblea constituyente y la iniciativa legislativa ciudadana como nuevas formas de participación política. También se aprobó la apertura del sistema de representación política a nuevos actores —agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas— en la disputa electoral eliminando el monopolio partidista en la política. Esas reformas institucionales provocaron cambios en la democracia, incidieron en la orientación de las políticas públicas y en la toma de decisiones sobre temas cruciales, como hidrocarburos y descentralización política. Paralelamente, surgieron organizaciones políticas que representaban al movimiento campesino e indígena y que se organizaron sobre la base de redes sindicales campesinas y comunidades indígenas. El MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) participaron en las elecciones generales de 2002 y lograron escaños parlamentarios. El MAS tuvo mayor éxito pues-

to que logró el segundo lugar a nivel nacional y se convirtió en la principal fuerza de oposición; siendo su segunda incursión electoral después de 1997 cuando, en alianza con el Partido Comunista, consiguieron cuatro diputaciones, una en manos de Evo Morales. A partir de su papel opositor, el MAS se transformó en alternativa de poder y en las elecciones en diciembre de 2005 obtuvo el primer lugar con mayoría absoluta de votos. De esta manera, Evo Morales se convirtió en presidente de la República con el apoyo de movimientos sociales de diversa índole.

Los movimientos sociales y el gobierno del MAS

Los movimientos sociales que adquirieron protagonismo político en los últimos años son aquellos que esgrimen demandas étnico-culturales, como el movimiento indígena aymara y los pueblos indígenas de los llanos y la amazonía. En términos organizativos se expresa, en el primer caso, en la recuperación de formas tradicionales de organización en el altiplano y los valles andinos y la creación del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ). En el segundo caso, con la conformación de nuevas organizaciones en tierras bajas, como la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y, particularmente, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). El funcionamiento de estos movimientos se sustenta en una lógica de toma de decisiones «de abajo hacia arriba», esto es, presenta un rasgo deliberativo; sus objetivos de lucha están definidos por la identidad étnico-cultural y el territorio. La emergencia y protagonismo del movimiento indígena tuvo un impulso adicional con el debate internacional sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas que adquirió una importancia creciente en diversos foros de Naciones Unidas y, a partir de 1992 —en ocasión de la conmemoración de los 500 años del inicio de la conquista española—, se convirtió en bandera de lucha y reivindicación étnico-cultural de un movimiento que asumió carácter continental. Un resultado del protagonismo creciente del movimiento indígena a escala mundial fue la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en septiembre de 2007.

Otro actor social de raigambre sindical que incursionó en el espacio político es el movimiento cocalero, conformado por campesinos productores de hoja de coca; una fuerza sindical que adquirió, desde fines de los años ochenta, un protagonismo particular e impulsó la creación del «instrumento político» del movimiento campesino en el seno de la CSUTCB hasta concluir en la creación del MAS. Su accionar fue decisivo en los conflictos sociales y políticos de los últimos años esgrimiendo un discurso que combina elementos étnico-culturales —como la defensa de las culturas originarias y la hoja de coca—, propuestas nacionalistas en relación a los recursos naturales y posturas anti-norteamericanas por su oposición a la política antidrogas de Estados Unidos. Se trata de una organización que comporta rasgos del sindicalismo campesino tradicional pero adquiere nuevas connotaciones en coincidencia con la importancia que adquirieron los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

La irrupción y fortalecimiento de estos actores sociales (a los que suman el Movimiento Sin Tierra, la Federación Departamental de Regantes de Cochabamba, la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida y la Federación de Juntas Vecinales de El Alto) modificó el escenario político electoral, el proceso decisional y la orientación de las políticas públicas. Las demandas planteadas por estos movimientos a partir de una crítica al neoliberalismo y una revaloración del nacionalismo estatista en la economía, junto con la crítica a los partidos políticos y la reivindicación de inclusión de los sectores campesinos e indígenas, modificaron la discursividad política. Un efecto de esta influencia fue la recomposición del sistema de partidos en los comicios de 2002, cuyos resultados provocaron la presencia de dirigentes de estos movimientos sociales como representantes parlamentarios del MAS y del MIP. Más adelante, con la victoria de Evo Morales en diciembre de 2005, se produjo su incursión en tareas gubernamentales como expresión de una imbricación *sui generis* entre movimientos sociales y partido de gobierno.

Desde la posesión de Evo Morales como presidente de la República, en enero de 2006, se modificaron las relaciones entre movimientos sociales y el Estado que en el pasado estaban teñidas de enemistad. Este cambio se expresa no solamente por el carácter

que asumió el discurso gubernamental sino por la presencia orgánica de dirigentes de varias organizaciones en el poder ejecutivo y por los intentos de establecer mecanismos formales de coordinación entre el gobierno y movimientos sociales.

Los discursos de Evo Morales interpelaron a los movimientos sociales como parte del gobierno y como referentes de la gestión gubernamental en una variedad de temas:

Yo estoy convencido, si este nuevo parlamento que es producto de las luchas sociales responde al pueblo boliviano, este parlamento será el ejército de la liberación nacional, este parlamento será el ejército de la lucha por la segunda independencia... y si no pueden acá, seguirán siendo los movimientos sociales, [sobre todo] indígena, que sigan luchando por esa segunda independencia de nuestro país. (Transmisión de mando presidencial. La Paz, 22 de enero de 2006)

[...] acá tenemos representantes de los movimientos sociales, empresariales, de regiones y de sectores. Es verdad, quiero decirles a los movimientos sociales, 15 ministerios no va a alcanzar para todos, pero 15 o 16 ministros que expresen el sentimiento, el pensamiento, el sufrimiento del pueblo boliviano. (Posesión del gabinete ministerial. La Paz, 23 de enero de 2006)

Que bueno sería, ver en las fiestas patrias, juntos: Fuerzas Armadas, los movimientos sociales participando, recordando los aniversarios de los departamentos como también de la nación. (Posesión del Alto Mando militar y policial. La Paz, 24 de enero de 2006)

[...] los movimientos sociales sí o sí tienen que ir en la Asamblea Constituyente... Tiene que haber la mayor participación de los movimientos sociales, del pueblo boliviano, de los territorios, tiene que haber legitimidad acompañada por la legalidad... con los movimientos sociales vamos a cumplir con nuestras tarea. (Evaluación del primer mes de gobierno. La Paz, 22 de febrero de 2006)

[...] estoy seguro que ustedes como hermanos, como compañeros que vienen de los movimientos sociales de todos los sectores, pues apuesten por ese cambio... todos debemos orien-

tarnos, unirnos quienes venimos fundamentalmente de los movimientos sociales indígenas originarios campesinos, no estoy hablando del MAS, del partido. (Instalación de la Asamblea Constituyente. Sucre, 6 de agosto de 2006)

[...] llegamos al gobierno con una propuesta [...] de gobierno discutida, debatida especialmente con los movimientos sociales [...] todos podemos tener derecho a vivir mejor, pero cuando pensamos en vivir mejor, siempre afectamos ciertos intereses, y recogiendo las propuestas de los movimientos sociales el vivir bien tiene un hondo significativo cultural, filosófico, social. (Informe primer año de gestión. La Paz, 22 de enero de 2007)

Junto con la presencia de los movimientos sociales en los enunciados discursivos presidenciales, se tiene la participación directa de dirigentes en el gabinete ministerial como expresión de la imbricación entre gobierno y organizaciones sociales. Existen varios ejemplos de esta relación con el nombramiento como ministros o ministras de una dirigente de las trabajadoras de hogar, un representante de las cooperativas mineras, el máximo dirigente de las juntas vecinales de la ciudad de El Alto, una líder de las federaciones de mujeres campesinas o un representante del gremio del magisterio. Esto al margen de la presencia de varios dirigentes en el parlamento y en la bancada del MAS en la Asamblea Constituyente. También es necesario mencionar que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) tiene una presencia importante en las esferas gubernamentales, sobre todo aquellas que tienen una labor vinculada a organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres. Por ello, un diario mencionaba que:

En la conformación del gabinete ministerial del presidente Evo Morales predomina la presencia de profesionales y técnicos procedentes de las Organizaciones No Gubernamentales que apoyan el «proceso de cambio»; [no es] un gobierno de «movimientos sociales» con participación de líderes indígenas [porque] las ONG tienen 14 de los 16 ministerios y 47 de los 53 viceministerios. (*El Nuevo Día*, 19 de mayo de 2008)

Aparte de la cuestionada veracidad de esa nota periodística se pone en evidencia otro rasgo de los nuevos lazos entre gobierno y sociedad civil: al protagonismo de los movimientos sociales, sobre todo campesino e indígena, se suma la presencia de personeros de ONG en la gestión gubernamental. No obstante, para fines de esta reflexión concentramos nuestro análisis en los movimientos sociales.

A la participación directa de dirigentes de organizaciones populares en el poder ejecutivo se adiciona la realización de eventos de evaluación del desempeño gubernamental en asambleas sindicales; también se produjo la formación de una instancia orgánica para articular la relación entre el gobierno y los movimientos sociales, aparte de la creación de un Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales que actúa, más bien, como una oficina gubernamental de manejo de conflictos.

La primera evaluación de la gestión gubernamental —definida por la prensa como una suerte de «examen ante los movimientos sociales»— se produjo a los seis meses de gestión gubernamental con la participación de dirigentes que cuestionaron el incumplimiento de promesas gubernamentales. En ocasión del cumplimiento del primer año de gobierno se organizó un evento público para brindar un «informe paralelo» al informe oficial que Evo Morales presentó al Congreso Nacional, y que fue «divulgado ante los movimientos sociales que fueron convocados... a la Plaza de los Héroes en un escenario de fiesta» (*La Razón*, 22 de enero de 2007).

En esa oportunidad, se planteó la idea de crear una instancia de coordinación conformada por el poder ejecutivo, la bancada parlamentaria del MAS, dirigentes de los movimientos sociales afines al gobierno y representantes en la Asamblea Constituyente. En palabras de Evo Morales: «Sería como un estado mayor del pueblo, donde se coordinarían todas las acciones y proyectos» (*El Deber*, 22 de enero de 2007). Este mecanismo se denominó Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) y estaba inicialmente compuesta por trece organizaciones sociales afines al MAS, como las confederaciones nacionales de campesinos y colonizadores, CIDOB, CONAMAQ, y el Movimiento Sin Tierra, la Federación de Trabajadoras del Hogar, la Confederación de Jubilados y una organización de desocupados (*La Razón*, 24 de enero de 2007). Más adelante, sobre todo durante el año 2008, esta organización aglutinó a

múltiples organizaciones sociales y tuvo enorme importancia en las movilizaciones a favor de la aprobación de una propuesta oficialista de nueva Constitución Política del Estado.

Desde otra perspectiva, las reuniones de evaluación pueden entenderse como ampliados sindicales que remplazan a los congresos partidistas y su realización es otra modalidad de vinculación con organizaciones sociales que permite al gobierno contener las críticas a su desempeño o recibir demandas de manera controlada.

Este tipo de vinculación del partido de gobierno con sus aliados sociales incita a reflexionar sobre las características del MAS como movimiento político. Una faceta de ese vínculo es la formación de una «coalición inestable» en torno al MAS, un término que permite evaluar las diversas relaciones entre el partido de gobierno y los movimientos sociales, entre los que sobresalen campesinos cocaleros, indígenas y cooperativistas mineros.

El movimiento cocalero tiene su base sindical en las Federaciones de Campesinos del Trópico del departamento de Cochabamba y es el germen del MAS como «instrumento político» del movimiento campesino. La reelección de Evo Morales como principal dirigente de las organizaciones sindicales de los cocaleros a pesar que asumió la Presidencia de la República es una muestra de la simbiosis entre partido, gobierno y movimiento social. En esa medida, el primer círculo de esa «coalición inestable» está conformado por una relación entre partido y organizaciones sindicales que comparten base social y dirigencia. La presencia de dirigentes cocaleros en cargos municipales y parlamentarios se inició en 1997 pero se acrecentó en los siguientes años y, luego, se trasladó al gobierno central.

Otro actor importante es el movimiento de los cooperativistas mineros aglutinados en una federación nacional (FENCOMIN) que tuvo un papel decisivo en la movilización electoral a favor del MAS. La relación entre el gobierno y este sector muestra cierta complejidad porque FENCOMIN era aliada incuestionable hasta octubre de 2006, cuando se produjeron trágicos enfrentamientos entre cooperativistas y trabajadores asalariados de la empresa estatal a raíz de una disputa respecto a la explotación de un yacimiento de estaño. Dos organizaciones con afinidad al partido de gobierno desataron un conflicto que fue evaluado por Evo Morales como parte de una «conspiración interna y externa, operada por sectores conser-

vadores que se oponen al proceso de cambio» y respecto a los grupos en disputa señaló que eran «...un instrumento para evitar el cambio del modelo neoliberal» (*Los Tiempos*, 7 de octubre de 2006). De esta manera, al margen de las peculiaridades del conflicto, el discurso gubernamental evaluaba el accionar de los movimientos sociales a partir de su articulación —o distanciamiento respecto— al proyecto político del MAS. La destitución de un dirigente cooperativista que ejercía el cargo de ministro de Minería y Metalurgia y su reemplazo por un representante de los trabajadores asalariados marcó durante una par de años el distanciamiento de FENCOMIN. Además, los cooperativistas rechazaron una política gubernamental que pretendía aplicar un aumento de impuestos y la reactivación de la empresa estatal en el sector minero. Desde entonces, las relaciones entre este sector y el gobierno transitaron entre la negociación y el reclamo pero, finalmente, se resolvieron con la exclusión de las cooperativas mineras del incremento impositivo y el reconocimiento de sus derechos en la nueva Constitución Política.

El movimiento campesino e indígena, al margen de sus vínculos con el MAS, actuó de manera coordinada en la Asamblea Constituyente bajo la denominación de Pacto de Unidad. Esta instancia reunió a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCBBS), Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Confederación de Pueblos Moxeños del Beni (CPEMB), Movimiento Sin Tierra (MST) y Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), y paradójicamente las organizaciones sindicales del movimiento cocalero no engrosaron sus filas. El Pacto de Unidad presentó un proyecto de nuevo texto constitucional con el título: *Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas*, que fue asumido por el MAS como propuesta oficial. Durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente, algunas organizaciones del Pacto de Unidad cuestionaron las negociaciones del MAS con la oposición y rechazaron incorporar enmiendas al proyecto de texto constitucional, pero terminaron alineándose a las posiciones del gobierno.

De esta manera, las relaciones entre movimientos sociales y el MAS no pueden comprenderse bajo la antinomia convencional de autonomía o cooptación. No obstante, como veremos, en el transcurso de 2008 esas relaciones se modificaron notablemente porque la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) se transformó en una instancia organizativa que permitió al MAS controlar el accionar del conjunto de las organizaciones populares, sobre todo de las zonas rurales.

¿Una «coalición inestable» de movimientos sociales?

El discurso de Evo Morales interpela a los movimientos sociales como agentes del «proceso de cambio» y referentes de la labor gubernamental. En esa medida, el MAS no solamente representa a los movimientos sociales sino que forma parte de una coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, convertido en factor de unificación simbólica y de conducción práctica. Pero se trata de una «coalición inestable» porque varios movimientos sociales son la base de apoyo orgánico y permanente del MAS, como los campesinos cocaleros y los colonizadores; otras organizaciones son circunstancialmente aliadas del partido de gobierno, entre las que se destacan las cooperativas mineras y algunos sindicatos obreros. En algunos casos, las organizaciones se adscriben a la línea oficialista pero no ingresan al círculo de aliados ni forman parte de la base social de apoyo al gobierno, como la Central Obrera Boliviana y sectores del magisterio, aduciendo el principio de independencia sindical respecto al gobierno de turno. O bien, determinadas organizaciones indígenas —CONAMAQ y CIDOB— actuaron alternativamente como aliados o grupos de presión, particularmente en la Asamblea Constituyente. Algo similar ocurrió en torno a la designación de candidatos a diputados y senadores para los comicios generales de diciembre de 2009 que no estuvo exenta de tensiones entre el partido de gobierno y algunas organizaciones indígenas y campesinas.

Es decir, en la medida que las demandas de un movimiento social son canalizadas por el MAS se produce un lazo fuerte y una participación estable en la coalición oficialista. En la medida que se origina una disyunción entre demanda sectorial y política gu-

bernamental, el vínculo del movimiento social con el MAS se debilita o rompe momentáneamente. Por ello, esa coalición adquiere rasgos de inestabilidad porque varía el tipo de vínculo entre movimiento social y partido de gobierno y este lazo depende de la correspondencia entre intereses grupales y decisiones gubernamentales. Estas características fueron predominantes hasta la conclusión de la Asamblea Constituyente y adquirieron nuevos matices cuando la oposición desplegó una serie de acciones dirigidas a evitar la aprobación de la nueva Constitución Política.

Institucionalización de las relaciones entre gobierno y movimientos sociales

Después de la aprobación del proyecto de nuevo texto constitucional en la Asamblea Constituyente, en diciembre de 2007, con votos del oficialismo y rechazo de la oposición, se agudizó la crisis política. La polarización ideológica y la conflictividad social dividieron al país entre regiones que apoyan al MAS, los departamentos de tierras altas, y regiones adversas a Evo Morales, los departamentos de tierras bajas, que reclamaban autonomías departamentales para contrarrestar la victoria del MAS en la Asamblea Constituyente. Para evitar la aprobación de la nueva Constitución Política, la oposición parlamentaria dilató la aprobación de la convocatoria al referéndum constitucional; por su parte, la oposición regional —conformada por autoridades departamentales y movimientos cívicos de carácter urbano— organizó protestas radicales. Frente a esta situación, el MAS fortaleció a CONALCAM y la convirtió en una organización que abarcó a la generalidad de los movimientos sociales bajo la conducción del partido de gobierno, más precisamente, del liderazgo de Evo Morales.

Como vimos, CONALCAM surgió en ocasión del cumplimiento del primer año de gestión gubernamental en un evento organizado para brindar a los movimientos sociales un informe «paralelo» al informe presidencial presentado al Congreso Nacional. Aunque en esferas gubernamentales se mencionó que CONALCAM estaría «por encima del gabinete e incluso de los poderes ejecutivo, legislativo y Judicial» y tendría «un fuerte nivel de decisión en los ámbitos político, económico y social en el proceso de cambio» (*La Razón*, 24 de enero de 2007),

su accionar fue intermitente y su protagonismo casi nulo hasta que el MAS decidió concluir el proceso constituyente con la aprobación de la nueva Constitución Política mediante referéndum.

Durante el año 2008, cambió el cariz de CONALCAM porque aglutinó a las organizaciones que formaban parte del Pacto de Unidad y amplió su convocatoria a todas las organizaciones sindicales y de otros sectores (cocaleros, universitarios, juntas vecinales, gremiales, jubilados, estudiantes, cooperativistas), inclusive la Central Obrera Boliviana se sumó a varias acciones desplegadas en un acuerdo tácito con el gobierno. Este nuevo papel se manifestó cuando CONALCAM respondió a las protestas opositoras con movilizaciones sociales y marchas masivas de campesinos, indígenas y mineros. En septiembre una marcha se dirigió a la ciudad de Santa Cruz, centro de la oposición regional, con riesgos de enfrentamientos fratricidas y, después, en octubre, otra movilización avanzó hacia La Paz, sede de gobierno, para presionar a la oposición parlamentaria por la aprobación de la convocatoria a referéndum constitucional mediante un cerco al congreso. Ambas acciones fueron contenidas por el gobierno a través de la intervención directa del presidente de la República que encauzó esas protestas hacia soluciones concertadas con la oposición. Algo similar ocurrió en abril de 2009, en ocasión de la aprobación de una ley de régimen electoral de carácter transitorio que convocó a las elecciones generales para diciembre, puesto que Evo Morales inició una huelga de hambre que fue secundada por dirigentes de CONALCAM que, de esta manera, dejaron de lado el cerco al congreso como método de presión.

Los acontecimientos en torno a los conflictos suscitados en septiembre y octubre de 2008 pusieron de manifiesto la complejidad del ejercicio del liderazgo de Evo Morales puesto que, en su condición de presidente de la república y jefe del MAS, se encargó de dirigir un par de cruciales asambleas de CONALCAM para tomar decisiones. En esas asambleas sindicales se presentaron varias posiciones que fueron debatidas en presencia de Evo Morales que actuó como moderador en los tramos decisivos de uno de los eventos que duró alrededor de veinte horas y fue transmitido en directo por una radioemisora estatal. Al margen que se impuso la línea gubernamental de negociación con la oposición —en sentido contrario a las propuestas de varios movimientos sociales— es preciso

resaltar que la decisión presidencial se sustentó en la lógica de la asamblea sindical, el debate se ventiló públicamente y, obviamente, las medidas fueron acatadas por todas las organizaciones participantes. Es decir, el liderazgo de Evo Morales se impuso no solamente por la disponibilidad de los recursos de poder gubernamentales (su condición de presidente de la República) y partidistas (su condición de jefe del MAS con capacidad de control de varias federaciones sindicales) sino porque estableció una interacción directa con las organizaciones sociales que no se supeditaban al control partidista o gubernamental. Es decir, CONALCAM no era un simple brazo sindical del MAS, no obstante operó como sustento político del gobierno, merced a la presencia del presidente de la República actuando bajo los códigos del sindicalismo. En cambio, en abril de 2009, su iniciativa —huelga de hambre— prácticamente paralizó a los movimientos sociales y CONALCAM tuvo que secundar esa medida y aceptar que las negociaciones se confinen en los espacios institucionales de la política, el parlamento, y no se diriman bajo la presión de la movilización callejera. Es decir, de manera paulatina el MAS, en particular Evo Morales, amplió su autonomía de decisión, algo que se puso de manifiesto de manera nítida cuando se definieron las listas de candidatos a parlamentarios para las elecciones de diciembre de 2009 puesto que Evo Morales definió las listas de senadores (36 escaños en disputa) y diputados plurinominales (53 de 130 miembros que componen la cámara baja), dejando para las organizaciones sociales la selección de candidatos a diputados uninominales, esto es, un total de 77 asientos que incluyen 7 circunscripciones especiales indígenas). Es decir, CONALCAM no impuso sus candidatos, tampoco el MAS prescindió de esa organización, en una suerte de equilibrio que muestra una relación de mutua necesidad, aunque con la evidente decisión final en manos del líder del partido.

En suma, el liderazgo de Evo Morales no se sustenta solamente en la capacidad de movilización de su organización partidista ni en la disponibilidad de sus bases electorales. La relación de su gobierno con los movimientos sociales implica un intercambio constante que asumió diversos formatos organizativos que se fueron adaptando a las exigencias de la coyuntura política y a las necesidades de la pugna con la oposición parlamentaria y regional. Así aconte-

ció entre 2006 y 2007 con el Pacto de Unidad en la Asamblea Constituyente y, desde 2008, con CONALCAM; en el primer caso con un mayor grado de independencia respecto a los dictámenes del gobierno y menor capacidad de movilización, en el segundo caso, con menor autonomía respecto al MAS y mayor capacidad movilizadora. En ambas circunstancias, el liderazgo de Evo Morales resulta decisivo para las decisiones finales de un gobierno que se sustenta en —pero no se subordina a— los movimientos sociales.

Bibliografía

- Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (2006), «Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas», La Paz (Separata periodística).
- CALDERÓN, F. y SZMUKLER, A. (2000), *La política en las calles*. La Paz, Plural y CERES.
- GARCÍA LINERA, A.; CHÁVEZ LEÓN, M. y COSTAS MONJE, Patricia (2004), *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz, Oxfam-Diakonía.
- MAYORGA, F. (2006), «La izquierda campesina e indígena en Bolivia. El Movimiento Al Socialismo (MAS)», en *Problèmes D’Amérique Latine* 59, Institut Choiseul, París.
- (2007), «Movimientos sociales, política y Estado», *Opiniones y Análisis* 84 (Temas de coyuntura nacional, Tomo I). La Paz, Fundemos & Hans Seidel Stiftung.
- MAYORGA, F. y CÓRDOVA, E. (2008), *El movimiento antiglobalización en Bolivia: Procesos globales e iniciativas locales en tiempo de crisis y cambio*, La Paz, Plural y CESU-UMSS & UNRISD.
- MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (1999), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid y México: Istmo.
- MELUCCI, A. (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México.

SEGUNDA PARTE

NUEVAS POLÍTICAS AGRARIAS
EN AMÉRICA LATINA:
¿HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA?

IV. TRANSICIÓN HACIA LA AGRICULTURA SOSTENIBLE EN CUBA

Fernando R. Funes Monzote

Cuba cuenta con una larga tradición agroexportadora, de monocultivos y de extracción indiscriminada de recursos naturales. Estos modelos agrícolas de corte colonial, practicados durante aproximadamente cuatro siglos, generaron una alta dependencia de insumos importados, provocaron la degradación de los suelos, la disminución de la biodiversidad y la reducción drástica de la cubierta forestal (CITMA, 1997; Funes Monzote, 2008).

Precisamente uno de los propósitos fundamentales de la Revolución de 1959 fue resolver los que se consideraban viejos problemas de la agricultura cubana, básicamente la propiedad nacional y foránea (sobre todo estadounidense) de grandes extensiones de tierra (latifundios) y la falta de diversificación (Anónimo, 1960; Valdés, 2003). A pesar de estas intenciones, la rápida industrialización de la agricultura estatal basada en métodos convencionales tendió a concentrar la tierra en grandes empresas estatales, lo cual provocó problemas ambientales similares a los causados por los latifundios. Si bien el modelo estatal incrementó los niveles de producción y la calidad de vida en el medio rural, terminó creando consecuencias económicas, ecológicas y sociales negativas que no pueden ignorarse.

La excesiva aplicación de insumos agroquímicos producidos en el exterior, la implementación de sistemas de producción de monocultivo y a gran escala, la concentración de los agricultores en las ciudades y pueblos rurales, así como la dependencia de pocas exportaciones, hicieron vulnerable el modelo agrícola convencional establecido en todo el país. Esta vulnerabilidad se hizo más

evidente a inicios de los años noventa, luego de la desintegración del bloque socialista de Europa del Este y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuando desapareció la mayoría de los insumos con precios preferenciales, tanto materiales como financieros. La agricultura cubana, junto con otras ramas de la economía, entró en la mayor crisis de la historia reciente. Esta situación creó condiciones excepcionales para la construcción de un modelo agrícola alternativo y mucho más sostenible a escala nacional.

Durante los últimos quince años (1993-2008) la agricultura cubana ha sido reorientada. Hoy existe una preocupación, como nunca antes, por la autosuficiencia alimentaria y la protección ambiental. En 1993 tuvo lugar un proceso de descentralización masivo que traspasó más del 40% de las tierras estatales a formas cooperativas de producción. En 1994 se instituyó el Programa Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (la versión cubana de la Agenda 21 de las Naciones Unidas), y dos años después se aprobó la Estrategia Ambiental Nacional (CITMA, 1997). Con la promulgación en 1997 de la Ley de Medio Ambiente, la protección ambiental se convirtió en política de Estado (Gaceta Oficial, 1997).

La transformación en el campo cubano durante la última década del siglo XX e inicios del XXI es un ejemplo de conversión a gran escala: de un modelo altamente especializado, convencional, industrializado y dependiente de insumos externos, a uno basado en los principios agroecológicos y de la agricultura orgánica (Rosset y Benjamin 1994; Funes et al., 2002). Numerosos estudios atribuyen el éxito de esta conversión a la forma de organización social empleada y al desarrollo de tecnologías ambientalmente apropiadas (Wright, 2005).

A diferencia de los movimientos aislados de agricultura sostenible desarrollados en otros países, Cuba ha protagonizado un movimiento masivo y de amplia participación popular donde la producción agraria fue considerada clave para la seguridad alimentaria de la población. En sus etapas más tempranas, la transformación del sistema agrícola en Cuba ha consistido básicamente en la sustitución de insumos químicos por biológicos y en el empleo más eficiente de los recursos disponibles. Mediante estas estrategias se han alcanzado numerosos objetivos de la agricultura sostenible. La persistente carencia de insumos externos y la imple-

mentación de sistemas de producción diversificados, ha favorecido la proliferación de prácticas agroecológicas innovadoras en todo el país.

Condiciones geográficas y biofísicas

Cuba es la mayor de las islas del Caribe, con un área total de 110 860 km². El país está dominado por extensas planicies, que ocupan alrededor del 80% de su superficie y tres macizos montañosos bien definidos: la Sierra de los Órganos en el occidente, la Sierra del Escambray al centro y la Sierra Maestra en el oriente.

De acuerdo con el sistema de clasificación del clima reconocido por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Köppen, 1907), el clima de Cuba es tropical de sabana (Aw). Excepto por algunas áreas específicas, toda la isla tiene la influencia del océano. Cerca del Trópico de Cáncer y de la Corriente del Golfo, recibe los efectos destructivos de las tormentas tropicales y de los huracanes (con vientos de 150 a 200 km/h y más), así como severas sequías que afectan directamente la actividad agrícola y la infraestructura en general. El clima se caracteriza por una estación lluviosa, con altas temperaturas y fuertes precipitaciones entre mayo y octubre (70% de la lluvia total anual) y una estación seca, de noviembre a abril, con pocas precipitaciones y temperaturas más frescas (tabla 1).

A pesar de que La Habana es el principal centro económico, cada una de las catorce provincias del país es importante desde el punto de vista agrícola, cultural y económico. La densidad de población es más alta en Cuba (102 habitantes/km²) que en México (50), América Central (68) y América del Sur (17), pero más baja

Tabla 1
Características demográficas, fisiográficas y climáticas de Cuba

Datos generales		Clima		
Longitud del país, km	1.250		Estación	
Área, km ²	110,860		Lluvia	Seca
Elevación más alta, m	1974	Precipitaciones, mm	1.104	316
Población total (millones)	11.3	Temp. media, °C	26.9	23.2

Fuente: ONE, 2004.

que en el promedio de la región del Caribe (139) (FAOSTAT, 2004). Lo que es aún más importante: Cuba tiene un alto porcentaje de tierra arable, de manera que cada hectárea apta para la agricultura en llanuras necesita alimentar a menos de dos personas por año. Mientras que sólo el 34% del área total de América Latina es considerada apta para uso agrícola, en Cuba es de aproximadamente el 60% (ONE, 2004). Sin embargo, la despoblación de las áreas rurales alcanza dimensiones similares a la de los países industrializados. De acuerdo con el último censo agrícola nacional, en la actualidad menos del 25% de la población vive en asentamientos rurales, sólo el 11% trabaja en el sector agrícola y probablemente menos del 6% se vincula directamente con estas actividades (ONE, 2004).

Los suelos de Cuba son heterogéneos. La fertilidad del área arable total, de acuerdo con los nutrientes disponibles, se clasifica como: 15% de alta fertilidad, 24% media, 45% baja y 14% pobre (CITMA, 1998; Treto et al., 2002; ONE, 2004). Según estas fuentes, los suelos cubanos son predominantemente Oxisoles y Ultisoles (68%) y en las áreas restantes son Inceptisoles y Vertisoles. Los factores limitantes de los suelos empleados en las actividades agrícolas son el escaso contenido de materia orgánica, la baja fertilidad, la erosión y el pobre drenaje (tabla 2). A pesar de las limitaciones mencionadas, Cuba posee un medio ambiente natural excepcional para la agricultura. Debido a sus condiciones y a la diversidad de plantas y animales empleados para propósitos agrícolas, es posible desarrollar durante todo el año la agricultura y la ganadería al aire libre.

Tabla 2
Principales factores limitantes de los suelos cubanos

Factor	Área agrícola afectada	
	Millones ha	% del total
Salinidad y sodicidad	1,0	14,9
Erosión (muy fuerte o media)	2,9	43,3
Pobre drenaje	2,7	40,3
Baja fertilidad	3,0	44,8
Compactación natural	1,6	23,9
Acidez	2,1	31,8
Contenido de materia orgánica	4,7	69,6
Baja retención	2,5	37,3
Áreas rocosas	0,8	11,9

Fuentes: CITMA 1998; ONE 2004.

Por otra parte, la amplia infraestructura de carreteras y caminos con acceso al mar, la existencia de grandes reservas de agua embalsada para la irrigación, la electrificación generalizada del campo, así como la elevada inversión en facilidades agrícolas y la extensa red de instituciones científicas, son precondiciones valiosas para incrementar la producción agrícola en Cuba.

Breve historia de la agricultura cubana

Los primeros habitantes de Cuba llegaron hace aproximadamente 10.000 años procedentes de América del Norte, a través del río Misisipi, vía la Florida y las Bahamas (Torres-Cuevas y Loyola, 2001). Denominados guanahatabeyes, estos grupos eran cazadores, pescadores y recolectores. La segunda corriente migratoria provino de América del Sur hace unos 4.500 años. Conocidos como ciboneyes, también pescaban y recolectaban, pero introdujeron instrumentos más desarrollados para la caza y el procesamiento de alimentos. Un tercer grupo de pobladores, denominados taínos, arribó a la isla alrededor de 1.500 años atrás. Formaban parte de la familia aborígen sudamericana conocida como arahuaca y eran también diestros cazadores y pescadores, pero además practicaban la agricultura (Le Riverend, 1970). Estos eran tal vez los nativos americanos más numerosos y dominantes a la llegada de los españoles a la isla, en 1492. Uno de sus sistemas agrícolas más productivos utilizaba camellones, es decir, montículos de tierra y materia orgánica. Estas comunidades aplicaban el sistema de tumba y quema de cultivos a pequeña escala, especialmente de yuca y maíz, así como los empleados en sus rituales, como tabaco y algodón.

Se estima que a la llegada de los españoles, entre el 60 y el 90% de Cuba estaba cubierta por bosques (Del Risco, 1995). En un inicio, los conquistadores congregaron a los indígenas en las llamadas vecindades o reservas, en las cuales la mayoría de los habitantes continuó empleando métodos agrícolas tradicionales. Como colonizadores, los españoles se convirtieron en terratenientes, empleando sistemas básicamente integrados denominados estancias, con una alta proporción de cultivos (Le Riverend, 1970). La transición de la agricultura indígena a la nueva forma implementada

por los españoles puede considerarse el primer paso en el proceso de conversión hacia prácticas agrícolas europeas.

A principios del siglo XVII la agricultura comercial experimentó un desarrollo más rápido con la llegada de la producción azucarera y tabacalera a las estancias (Le Riverend, 1992; Marrero, 1974-1984; Funes Monzote, 2008). La Revolución Haitiana de 1791 dio a Cuba la apertura que necesitaba para comenzar a competir con las colonias francesas como el principal productor y exportador de azúcar del mundo. El consecuente establecimiento de plantas procesadoras de azúcar en el campo cubano condujo a la transformación radical de la estructura agrícola y al salto definitivo de la economía colonial cubana. Las grandes extensiones de tierra dedicadas a la ganadería, intercaladas con bosques y pastos, fueron subdivididas en propiedades más pequeñas. El incremento de la producción y especialización en azúcar de caña acentuó el impacto social y ambiental que ha acompañado a la industria desde sus inicios. Las tempranas críticas al sistema se basaron en el daño a los recursos naturales, específicamente la destrucción de los bosques y el abandono de tierras «cansadas» e improductivas (De la Sagra, 1831; Reynoso, 1862).

La concentración y la centralización de la producción azucarera continuaron en el siglo XX. Luego de que Cuba alcanzó la independencia de España en 1898, el capital norteamericano estableció grandes latifundios azucareros en el oriente del país, que hasta ese momento había sido el área menos afectada por la agricultura. Durante las primeras dos décadas del siglo XX la siembra de caña de azúcar produjo la más intensa deforestación de la historia de Cuba. Alrededor de 1925, la mayor parte de las llanuras cubanas estaban plantadas de caña. Las propiedades más extensas, que ocupaban el 70% de la tierra agrícola, se dedicaban básicamente a la ganadería y el azúcar. Poco más del 1% de los dueños de tierras poseían el 50% de esta, mientras el 71% de los propietarios tenía sólo el 11% (Valdés, 2003).

Sin embargo, las tierras gestionadas por los latifundios eran ineficientes para la producción de alimentos, y muchas de estas grandes fincas (cerca del 40%) fueron gradualmente abandonadas. Mientras, el sector campesino, que practicaba una agricultura diversificada con estrategias integradas tradicionales, tenía un con-

siderable impacto en la economía agraria. De acuerdo con el censo agrícola de 1946, casi el 90% de las fincas eran diversificadas. Estas fincas de 5 a 75 ha, con su producción integrada y mejor eficiencia organizativa, generaban alrededor del 50% de la producción agrícola total del país, pero ocupaban sólo el 25% del área agrícola (CAN, 1951).

A pesar de la existencia de muchas pequeñas fincas diversificadas, la estructura de tenencia de la tierra y el modelo económico exportador contribuyeron a la creación de un sector agrícola que se especializó en unos pocos cultivos. El campo cubano se caracterizaba por la dependencia económica y política de los Estados Unidos, la escasez de alimentos de subsistencia, la inequidad social y una alta tasa de desempleo durante el «tiempo muerto» (meses durante los cuales no se procesaba azúcar). Esta inestable situación influyó considerablemente en el triunfo de la Revolución Cubana de 1959.

Escenario pos-revolución

Reformas agrarias

El gobierno revolucionario adoptó dos leyes de Reforma Agraria que otorgaron la propiedad de la tierra a los campesinos que la trabajaban, lo que redujo considerablemente el tamaño de las fincas. La primera, firmada en mayo de 1959, limitó la tenencia de tierra a alrededor de 400 ha. Luego, en 1963, la Segunda Ley de Reforma Agraria estableció un máximo de 67 ha con el objetivo de eliminar la clase social terrateniente y la explotación de los campesinos (Anon, 1960; Valdés, 2003). En la primera etapa, el 40% de la tierra arable fue expropiada de las compañías y grandes propietarios extranjeros y pasó a manos del Estado. En la segunda etapa, otro 30% de la tierra se convirtió en estatal (Valdés, 2003).

En ese momento había cuatro objetivos priorizados para la transformación de la agricultura cubana: 1) satisfacer los requerimientos crecientes de la población, 2) generar fondos monetarios con la exportación de los productos, 3) obtener materias primas para la industria de procesamiento de alimentos y 4) erradicar la pobreza del campo (Anon, 1960). Se desarrollaron varios enfoques educativos, culturales y económicos, incluyendo las campañas de

alfabetización, el desarrollo de comunidades rurales para brindar servicios sociales y de salud a los campesinos, la construcción de miles de kilómetros de nuevas carreteras y la electrificación de las áreas rurales (Anon, 1987).

El modelo agrícola convencional

A pesar de que el gobierno expresó oficialmente su deseo de diversificación, su administración subterránea de la agricultura apoyó el monocultivo a gran escala. Los compromisos de exportar materias primas como azúcar, cítricos, café, tabaco y otros al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) del bloque de países socialistas, forzaron a Cuba a cumplir planes quinquenales con altos costes ambientales. De ahí que la dependencia de alimentos procesados importados de Europa del Este alcanzara niveles sin precedentes (Espinosa, 1992).

La aplicación de los conceptos de la revolución verde fue facilitada por las fuertes relaciones con la URSS y los países socialistas de Europa del Este. Como política nacional, Cuba adoptó la tendencia mundial de sustituir capital por fuerza de trabajo para incrementar la productividad. Este método se caracterizó por el manejo físico y agroquímico de los procesos agrícolas a gran escala, y la producción mecanizada con una elevada aplicación de insumos externos a monocultivos. La aplicación del modelo industrializado de agricultura, junto con el incremento del consumo energético per cápita de 10,7 MJ/día a 11,9 MJ/día. El consumo proteico per cápita también se incrementó en el mismo período: de 66,4 g/día a 76,5 g/día. A pesar de este progreso, las tasas de consumo per cápita fueron insuficientes para las necesidades nutricionales calculadas de 12,4 MJ/día de energía y 86,3 g/día de proteínas (Pérez-Marín y Muñoz Baños, 1991).

Estos avances se lograron y sostuvieron a través de un modelo que descansó en altos insumos externos, unos pocos cultivos de exportación y el comercio con los países socialistas de Europa del Este. Durante los años ochenta, el 87% del comercio exterior se desarrolló con esas naciones a precios favorables, y sólo el 13% con otras naciones a precios del mercado mundial (Lage, 1992). En 1988, Cuba envió el 81,7% de todas sus exportaciones al bloque socialista, mientras el 83,8% de sus importaciones totales provi-

nieron de esos países (Pérez Marín y Muñoz Baños, 1991). El acuerdo con el CAME permitía a Cuba vender sus productos en el mercado socialista a altos precios, mientras las importaciones se compraban a bajos costes.

Por tanto, la dependencia de la agricultura económica de unos pocos productos de exportación fue impresionante, y la tierra dedicada a estos cultivos era enorme. Tres de los principales cultivos de exportación —azúcar, tabaco y cítricos— cubrían el 50% de la tierra agrícola. La importación de petróleo, maquinaria y diversas materias primas en grandes cantidades resultaba favorable para Cuba en términos económicos, pero no para su autosuficiencia alimentaria. Bajo estas condiciones el país importaba el 57% de sus requerimientos de proteína y más del 50% de la energía, aceites comestibles, productos lácteos, carnes, fertilizantes, herbicidas y concentrados para la alimentación del ganado (PNAN, 1994).

Ya en la década de 1970, las instituciones de investigación cubanas comenzaron a estudiar los conceptos de disminución y sustitución de insumos externos. Las políticas y la investigación comenzaron a prestar atención a las implicaciones económicas de la sustitución de materias primas locales por importadas. Sin embargo, a finales de los años ochenta nuestra agricultura se caracterizaba por una alta concentración de la tierra en manos del Estado (80% del área total pertenecía al sector estatal), altos niveles de mecanización (un tractor por cada 125 ha de tierra agrícola), especialización agrícola y alto uso de insumos (13 millones de toneladas de diésel, 1,3 millones de toneladas de fertilizantes, 80 millones de dólares en pesticidas y 1,6 millones de toneladas de concentrados para la alimentación animal por año) (Lage, 1992).

Consecuencias y colapso

La continua aplicación de este modelo agrícola derivó en severas consecuencias económicas, ecológicas y sociales. Entre las más importantes se encuentran la salinización (un millón de hectáreas afectadas), la erosión del suelo de moderada a severa, la compactación del suelo con su consiguiente infertilidad, la pérdida de biodiversidad y la deforestación de la tierra agrícola (CITMA, 1997). Entre 1956 y 1989 se produjo un acelerado éxodo de población rural hacia áreas urbanas, lo que provocó una disminución de la

población rural de 56 a 28%, y a menos de 20% a mediados de los años noventa (Funes et al., 2002).

Como resultado de este conjunto de factores, a finales de la década de 1980 los rendimientos agrícolas y ganaderos comenzaron a decrecer y, consecuentemente, la eficiencia económica (Pérez Marín y Muñoz Baños, 1991). El modelo agrícola convencional, que había sido aplicado más o menos por espacio de veinticinco años, demandaba mayores cantidades de insumos químicos y de capital para mantener estables sus rendimientos. La depresión de la producción agrícola provocó la escasez de productos en los mercados.

Para paliar esta situación se inició un ambicioso Programa Alimentario con la intención de recuperar la infraestructura y el volumen de la producción para cubrir la demanda interna (ANPP, 1991). Este programa se basó esencialmente en el enfoque convencional de altos insumos, porque podía contar con abundantes insumos traídos del exterior. Incluso cuando la desintegración del socialismo en Europa del Este y la URSS derivó en la pérdida de estos insumos, el gobierno decidió «continuar desarrollando el Programa Alimentario a pesar de lo difíciles que puedan ser las condiciones que debamos enfrentar» (ANPP, 1991). Sin la ayuda esperada, sería necesario ajustar seriamente la tecnología y la estructura de producción.

La situación después del colapso del bloque socialista

El inesperado derrumbe de los países socialistas de Europa del Este y de la URSS resaltó las contradicciones y vulnerabilidades del modelo agrícola que Cuba había desarrollado. La isla perdió los principales mercados y las garantías que estos países le habían proporcionado en el pasado. La capacidad de compra en el extranjero se redujo drásticamente de 8.100 millones de dólares en 1989 a 1.700 millones en 1993, una disminución de casi el 80%. En ese año se destinaron 750 millones de dólares a la compra de combustible para la economía nacional y 440 millones a alimentos básicos (Lage 1992; PNANN, 1994).

Aunque la agricultura a pequeña y mediana escala mostró mayor resiliencia a la crisis, en 1989 este sector de producción agrícola representaba sólo el 12% del área de la tierra agrícola total. Las

restantes tierras agrícolas, que estaban manejándose con métodos de altos insumos, industrializados y a gran escala, colapsaron dramáticamente. Uno de los primeros efectos fue la deficiencia calórica y la consecuente pérdida de peso extendida entre la población. Además, empezaron a aparecer muchas enfermedades como resultado del bajo consumo de ciertos nutrientes (PAHO, 2002) (tabla 3). Por ejemplo, la neuropatía epidémica, causada por la deficiencia de vitamina B, afectó la visión de más de cincuenta mil personas (Arnaud et al., 2001). Las consecuencias de la crisis en la seguridad alimentaria habrían sido mucho más dramáticas sin el sistema de racionamiento gubernamental, que aseguró el acceso equitativo a los alimentos y evitó una hambruna (Rosset y Benjamín, 1994; PNAN, 1994; Wright, 2005).

Tabla 3
Comparación de niveles nutricionales per capita por día en 1987 y 1993

Nutriente	Necesidades nutricionales ¹	Porcentaje de satisfacción de necesidades reconocidas	
		1987	1993
Calorías	12,4 MJ	97,5	62,7
Proteínas	86,3 g	89,7	53,0
Grasas	92,5 g	95,0	28,0
Hierro	16 mg	112,0	68,8
Calcio	1.123 mg	77,4	62,9
Vitamina A	991 mg	100,9	28,8
Vitamina C	224,5 mg	52,2	25,8

Fuentes: PNAN, 1994; Pérez-Marín y Muñoz Baños, 1991.

A pesar de las dificultades económicas, el gobierno continuó reforzando los programas sociales. La proporción de la mortalidad infantil en el primer año de vida se redujo casi a la mitad durante este tiempo: de 11,1 por cada 1.000 nacidos vivos en 1989 a 6,4 al cierre de 1999 (Granma, 2000). A principios de los años noventa fue necesario tomar severas acciones económicas para mantener las garantías sociales principales mientras se reconstruía la economía cubana. Esta fase se denominó oficialmente «Período Especial».

1. Las necesidades nutricionales para la población cubana (Porrata et al., 1996) se definieron por las normas de la FAO (FAO; WHO y UNU, 1985).

En respuesta a la precaria situación alimentaria, se estableció el Programa Nacional de Acción para la Nutrición (PNAN), resultado de compromisos hechos ante la Conferencia Internacional para la Nutrición celebrada en Roma en 1992. Su objetivo era paliar las consecuencias de la crisis a través de las siguientes estrategias básicas (PNAN, 1994):

- Fortalecer la política agraria mediante la amplia descentralización de la tenencia y gestión de tierra, la diversificación de la producción agrícola, y la transformación de la tenencia de tierras estatales.
- Motivar a la población para participar en las actividades agrícolas para su propia mejora nutricional.
- Incentivar la creación de autoabastecimientos o huertos familiares para satisfacer las necesidades de establecimientos residenciales y educativos.
- Promover el desarrollo sostenible y compatible con el medio ambiente.
- Reducir las pérdidas pos-cosecha a través de métodos mejorados, como las ventas directas de alimentos de productores a consumidores en las ciudades (agricultura urbana).
- Incorporar los objetivos nutricionales a los programas y planes de desarrollo agrícola.

Muchas de estas medidas tomadas por el Estado contribuyeron a la proliferación de una agricultura más sustentable. Sin embargo, el éxito de estas estrategias ha sido ensombrecido por varios factores, entre ellos la dificultad para adaptar la agricultura especializada a gran escala a las nuevas prácticas, la falta de recursos financieros y materiales para promover estas soluciones, y la poca fuerza de trabajo en el campo.

Cambios en las estructuras productivas agrarias

En general, se tomaron determinadas medidas técnicas y organizativas para reducir el impacto de la crisis en la agricultura. La des-

centralización y reducción en escala de las grandes empresas estatales era una necesidad debido a su ineficiencia. En 1993 el gobierno creó las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Esta fue una medida eficaz que otorgó los derechos de usufructo (uso gratuito de la tierra durante un tiempo «indefinido») a los campesinos que habían trabajado en las empresas agropecuarias estatales. También se desarrollaron otras formas de distribución de la tierra que brindaron oportunidades a las personas interesadas en regresar al campo. En lo adelante, se crearon diez formas distintas de organización en la agricultura cubana que coexistieron en tres sectores: el estatal, el no estatal y el mixto (tabla 4).

Tabla 4
Organización de la agricultura cubana

Sector estatal		Fincas estatales. Granjas Estatales de Nuevo Tipo (GENT). Fincas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), incluyendo fincas del Ejército Juvenil del Trabajo (EJT) y del Ministerio del Interior (MININT). Fincas de autoconsumo en centros de trabajo e instituciones públicas.
Sector no estatal	Producción colectiva	Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA).
	Producción individual	Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS). Campesinos individuales, en usufructo. Campesinos individuales, propiedad privada.
Sector mixto		<i>Joint ventures</i> entre capital estatal y extranjero.

Fuente: Martin, 2002.

Estos cambios en la estructura agraria del país se caracterizaron por la transferencia de la tierra del Estado a otros sectores. En enero de 1995 el Estado había concedido los derechos de usufructo del 58% de la tierra cultivable que controlaba a inicios de 1990 (que constituían, en ese momento, el 83% del total). Este cambio en la propiedad de la tierra se ha denominado informalmente «la tercera reforma agraria cubana». Durante un período de cinco años, se incorporaron a las UBPC unos 150.000 trabajadores (Pérez Rojas et al., 1999). Un análisis cronológico del porcentaje del área agrícola nacional muestra que las UBPC predominaron rápidamente.

te (tabla 5). El sector campesino privado también aumentó su área de tierra en el proceso de distribución, un reconocimiento a su capacidad de gestión y papel creciente en la producción de alimentos. Si se comparan con las empresas estatales, las UBPC son una forma de producción más descentralizada (Villegas, 1999).

Tabla 5
Porcentaje de tierra cultivable en Cuba
por forma de propiedad, 1989-2008

Forma de propiedad de la tierra	1989-1992	1993	2000	2008
Estatal	83	47,5	33,1	32,2
Otras organizaciones estatales		9,0		
UBPC	—	26,5	40,6	39,8
CPA	12	7,0	26,3	37,0
Privada		10,0		

Fuentes: PNAN, 1994; Pérez Rojas et al., 1999; ONE, 2004; ONE, 2008.

Con la creación de las UBPC, el Estado fue capaz de mejorar la gestión de la producción y a la vez ahorrar sus escasos recursos. El tamaño de las grandes empresas mixtas se redujo diez veces, en tanto el de las empresas ganaderas disminuyó veinte veces como promedio, alcanzando un tamaño similar al de las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) que habían existido durante más de veinte años con razonables niveles de producción y eficiencia (tabla 6). La estrategia de dividir la tierra en parcelas menores dentro de las UBPC se basó en la mayor eficiencia que tiene la producción a pequeña escala. Sin embargo, incluso con estas reducciones, el tamaño promedio de las UBPC era todavía grande para la mayoría de las actividades agrícolas principales, y la falta de recursos hizo a muchas de ellas casi ingestionables.

Como empresas agrícolas gestionadas por las personas que habitan en ellas, las UBPC facilitaron un mejor manejo de los recursos naturales y la toma de decisiones por los campesinos. La escala reducida de las UBPC, junto con su mayor diversificación y uso más racional de insumos, maquinaria e infraestructura, permitió incrementos en la productividad, lo que ayudó a mitigar las pérdidas en insumos externos y capital.

Tabla 6
Tamaño promedio (ha) de las empresas estatales, UBPC y CPA

Actividad principal	Empresas estatales 1989	UBPC 1994	CPA 1994
Cultivos varios ²	4.300	416	483
Cítricos y frutales	17.400	101	577
Café	—	429	470
Tabaco	3.100	232	510
Arroz	27.200	5.040	—
Ganadería	28.000	1.597	631

Fuente: PNAN, 1994

Sin embargo, el modelo de las UBPC todavía está lejos de alcanzar sus beneficios potenciales; muchos métodos organizativos empleados en las empresas estatales fueron reproducidos en las UBPC (Pérez Rojas y Echavarría, 2000). La falta de un sentido de pertenencia, la persistente dependencia de insumos externos y la limitada toma de decisiones afectan el funcionamiento de las UBPC (Granma, 1997). En resumen, aunque en su esencia las UBPC continúan formando parte de una estructura que opera bajo la dirección de las empresas estatales, esta forma de producción tiene mecanismos que favorecen la transición a la descentralización y tiende a imitar los valores, la eficiencia y el potencial de la producción campesina tradicional.

Contribución de los agricultores pequeños

En Cuba, las formas privadas de producción agrícola (desarrolladas por campesinos, principalmente a pequeña y mediana escala) pueden llevarse a cabo de manera individual o en grupos bajo dos tipos de cooperativa: CPA y CCS. El primer tipo está compuesto por productores que entregaron sus tierras a la cooperativa, por lo que se transforman en propiedad social. El segundo tipo está integrado por campesinos que forman una cooperativa en la que mantienen la propiedad de

2. Tubérculos, raíces, vegetales, plátano, granos y semillas (frijoles, maíz, soya, girasol, ajonjolí, etc.).

la tierra y de los equipos sobre una base individual, compran insumos al Estado y reciben créditos y servicios (Álvarez, 2002). Ambos tipos de productores tienen compromisos de ventas al Estado de acuerdo con su potencial productivo. Además, cosechan alimentos y crían animales para autoabastecerse. También pueden vender directamente los productos agrícolas en el mercado local o a intermediarios.

Si se comparan con las fincas estatales, los campesinos privados tienen mayor experiencia y tradición en la agricultura cubana, y no sorprende que sus sistemas agrícolas hayan demostrado ser más resilientes al enfrentar la crisis. Mientras las empresas agrícolas estatales sufrieron rápidamente el impacto de la falta de insumos y financiamiento, el sector campesino fue capaz de amortiguar la escasez de recursos materiales. A fines de los años ochenta el sector privado ocupaba el 18% de la tierra arable del país, pero diez años más tarde contaba con el 25% del área agrícola y participaba significativamente en la producción, tanto para el consumo interno como para la exportación. El porcentaje relativamente alto de contribución de la producción campesina a las ventas totales en el sector agrícola nacional durante los años de crisis (tabla 7) demuestra su alta eficiencia en el uso de la tierra. También muestra la capacidad de los métodos de producción y organización de los pequeños agricultores para contribuir al balance alimentario nacional, a pesar de contar con escasos insumos externos. En 1996 el 70,7% del total de las ventas agrícolas directas a la población fueron realizadas por campesinos individuales o cooperativos (Martín, 2002).

Tabla 7
Contribución de la producción campesina a las ventas totales al Estado de varios productos en Cuba

Producto	% de ventas al Estado	Producto	% de ventas al Estado
Arroz	17	Granos	74
Café	55	Leche	32
Caña de azúcar	18	Maíz	64
Carne de cerdo	43	Miel	55
Cítricos	10	Pescado	53
Cocoa	61	Raíces, tubérculos y vegetales	43
Frutas	59	Tabaco	85

Fuente: Lugo Fonte, 2000.

Aunque la producción ganadera a nivel nacional ha estado deprimida por la escasez de alimento importado y las adversas condiciones climáticas, como es el caso de prolongadas sequías, huracanes y otros eventos naturales, los campesinos han desarrollado una gran capacidad de adaptación. El sector de los agricultores pequeños se ha convertido en un modelo para la reestructuración de la agricultura cubana (Álvarez, 2002).

El campesino cubano es un eslabón importante en la preservación de los cultivos tradicionales y del ganado más resistente, indispensables para el mejoramiento genético y la agricultura sostenible desde una perspectiva local (Ríos, 2004; Wright, 2005). Dentro de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), el Movimiento Agroecológico Campesino a Campesino (MACAC) ha sistematizado la experiencia agrícola tradicional y ha reforzado los principios sostenibles en la agricultura cubana. Este movimiento está presente en 155 municipios (85% del total) a nivel nacional, y a finales de 2004 daba empleo a unos 3.000 facilitadores y a más de 9.000 promotores (Perera, 2004). En un esfuerzo paralelo, en esa fecha más de 4.000 productores se habían involucrados en el Programa de Innovación Agrícola Local del Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas (INCA), basado en procesos participativos de base.

Agricultura urbana y seguridad alimentaria

Fundación, estructura y objetivos

La agricultura urbana ha sido una iniciativa útil para la promoción de la autosuficiencia alimentaria. Esta forma de agricultura estaba casi olvidada en Cuba cuando los alimentos eran accesibles, pero se convirtió en una estrategia importante al ser la primera reacción de la población para superar la escasez de alimentos (Murphy, 1999). Al cultivar dentro y alrededor de las ciudades, se podía hacer uso de recursos locales y no había que pagar los costes de transportación de insumos o productos (Cruz y Sánchez, 2001). En los inicios de la crisis del «Período Especial», la población se organizó para cultivar solares libres, traspacios y azoteas en las ciudades. Incluso era común la crianza de animales dentro de las casas para asegurar el suministro de alimentos a la familia. Surgida como una

producción de subsistencia, a mediados de los años noventa la agricultura urbana se había transformado en una práctica que también incluyó las actividades comerciales y llegó a contribuir significativamente a la seguridad alimentaria del país.

Mientras la agricultura urbana fue extendiéndose, ganó organización y comenzó a recibir el apoyo gubernamental. En 1995 ya existían 1.613 organopónicos (pequeñas parcelas de tierra abandonada en las ciudades donde se cultivan vegetales frescos), 429 huertos intensivos y 26.604 huertos comunitarios. En 1997 se creó una red de empresas municipales e instituciones estatales (el Sistema Nacional de Agricultura Urbana) para organizar a las personas ya involucradas en este movimiento. Espacialmente, la agricultura urbana cubre un radio de 10 km desde el centro de la cabecera provincial, de 5 km desde el centro de las capitales municipales, de 2 km alrededor de las poblaciones de más de 10.000 residentes, y la producción local para los asentamientos de menos de 1.000 personas. El gobierno desempeña todavía un papel importante en la promoción y apoyo de este movimiento masivo hacia la seguridad alimentaria.

El objetivo principal del movimiento cubano de agricultura urbana es alcanzar un consumo diario de 300 gramos de vegetales por ciudadano, que es la cantidad recomendada por la ONU/FAO y adecuado surtido de fuentes de proteína animal. De acuerdo con Companioni et al. (2002), otros principios básicos de este movimiento son:

- Distribución uniforme a lo largo del país.
- Correspondencia entre producción planificada y número de habitantes.
- Interrelación cultivo-animal.
- Uso intensivo de materia orgánica y controles biológicos.
- Uso óptimo del área disponible para la producción de alimentos.
- Integración multidisciplinaria y aplicación de la ciencia y la técnica.
- Máxima utilización de la fuerza laboral.
- Empleo de residuos o subproductos para la nutrición vegetal y animal.

El programa de agricultura urbana está compuesto por veintiocho subprogramas, cada uno relacionado con un tipo o aspecto de la producción agrícola o ganadera, que constituyen su base organizativa y administrativa (GNAU, 2004).

Arroz popular: ejemplo de un subprograma exitoso

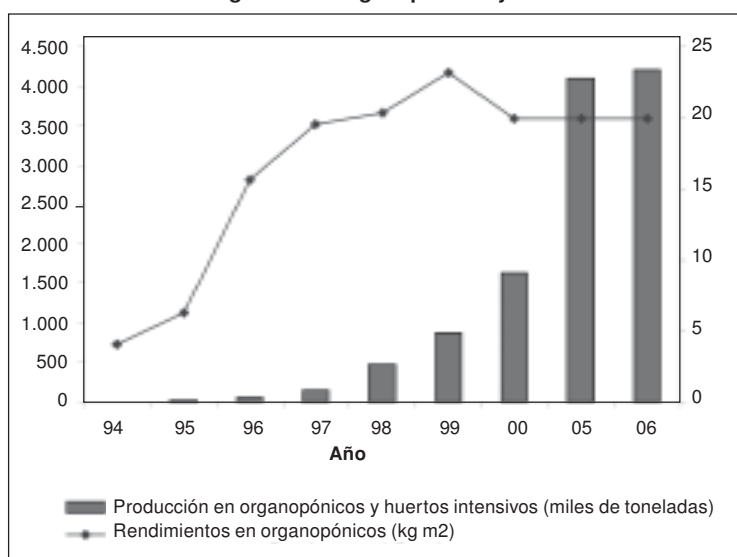
Fundamental en la dieta cubana, el consumo per cápita de arroz excede los 44 kg anuales o los 265 g por día (Socorro et al., 2002). La producción de arroz en Cuba se desarrolló durante muchos años en grandes granjas estatales y también era uno de los cultivos priorizados a inicios del «Período Especial», cuando parecía «irrefutable» que los métodos convencionales de altos insumos eran la única forma de proporcionar suficiente arroz para satisfacer las necesidades de la población (León, 1996). Sin embargo, incluso durante los años ochenta, cuando los insumos estaban disponibles, no pudo cubrirse la demanda nacional y fue necesario importar el 40% del arroz consumido. La producción de arroz con altos insumos demostró ser insostenible al comenzar la crisis de los años noventa. El nuevo programa de «arroz popular» mostró que la agricultura auto-organizada y de bajos insumos podría tener un impacto positivo en la autosuficiencia alimentaria nacional (García, 2003).

La producción «popular» de arroz fue en sus orígenes, como la agricultura urbana en general, un movimiento para el autoabastecimiento. Este cereal comenzó a cultivarse en áreas abandonadas, en pequeñas parcelas entre los campos de caña de azúcar, en zanjas del camino, etc. El movimiento creció rápidamente y logró niveles imprevistos de producción y eficiencia. En 1997, mientras la Unión de Empresas del Arroz estuvo muy afectada, con una producción de 150.000 t, la producción de arroz «popular» logró 140.600 t, e involucró a 73.500 agricultores pequeños que obtuvieron, como promedio nacional, 2,82 t/ha sin el empleo de costosos insumos (Granma, 1998). Este rendimiento fue muy favorable comparado con el de la producción de arroz convencional durante los años ochenta, que logró un medio rendimiento nacional de entre 2 y 3 toneladas por hectárea (ANPP, 1991). En 2001 el arroz popular fue responsable de más del 50% de la producción total nacional de arroz (García, 2003).

Éxitos recientes y futuro

En el año 2000 la agricultura urbana produjo más de 1,64 millones de toneladas de vegetales y empleó a 201.000 trabajadores (Granma, 2001). Dos años después, 326.000 personas se unieron al programa de producción agrícola urbana (Granma, 2003), mientras que en 2006 la producción llegó a 4,2 millones de toneladas y dio empleo a 354.000 personas (Granma, 2006) (figura 2). La producción reportada de 20 kg/m² lograda por la agricultura urbana excedió los 300 gramos de vegetales por persona por día.

Figura 2
Producción de vegetales en organopónicos y huertos intensivos



El movimiento de la agricultura urbana también ha contribuido al establecimiento de una red de 1.270 puntos de venta de productos agrícolas en las ciudades y 932 mercados agrícolas (Granma, 2003). Los productos distribuidos mediante esta red contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, aunque los precios todavía son altos considerando la capacidad de compra promedio de la población.

La cantidad de personas dedicada al trabajo agrícola en la periferia de la ciudad continúa aumentando. Sin embargo, Cruz y Sánchez (2001) consideran que este tipo de agricultura debe buscar un acercamiento más integrado que vaya más allá de una solución temporal a la crisis o de la mera seguridad alimentaria, como puede ser la preservación de los ambientes urbanos, la lucha contra la contaminación del aire y el agua, así como la creación de una cultura de conservación de la naturaleza.

La estrategia de sustitución de insumos

Durante los años ochenta, las investigaciones agropecuarias en Cuba se dirigieron mayormente hacia la sustitución de insumos, reduciendo el uso de fertilizantes, pesticidas y concentrados para alimentar el ganado. Estas investigaciones fueron aplicadas en las actividades agrícolas económicamente más importantes y a gran escala (Funes, 2002). Aunque el objetivo principal era la reducción de los costes de producción en la agricultura comercial a través de la sustitución de insumos biológicos por agroquímicos, estos estudios crearon las bases para la aplicación de prácticas ecológicas cuando no había alternativas disponibles. Como resultado, la sustitución de insumos en Cuba llegó a escalas no alcanzadas en ningún otro país, y su efectividad e impacto positivo fueron significativos (Rosset y Benjamín, 1994; Funes, et al., 2002).

Alternativas para el manejo ecológico del suelo

Como parte de las investigaciones sobre fijación de nitrógeno y solubilización de fósforo, se desarrollaron varias preparaciones microbiológicas para determinados cultivos. En las investigaciones sobre sustitución de insumos, una amplia gama de estos biofertilizantes ha sido desarrollada con éxito y se ha aplicado a escala comercial en los cultivos fundamentales, sustituyendo un porcentaje significativo de fertilizantes químicos.

Los resultados de tales investigaciones confirmaron la efectividad de usar abonos verdes y cultivos de cobertura en la producción agrícola comercial. Estos estudios incluyeron el uso de sesbania (*Sesbania rostrata*) en la producción de arroz (Cabello et al., 1989) y el uso de crotalaria (*Crotalaria juncea*), frijol de la sota (*Canavalia*

ensifomis), frijol terciopelo (*Mucuna pruriens*) y frijol lablab de dolichos (*Lablab purpureus*) en otros cultivos comerciales (García y Treto, 1997). Estos abonos verdes lograron sustituir altos niveles de fertilizantes nitrogenados (el equivalente a 67-255 kg/ha de N, 7-22 kg/ha de P y 36-211 kg/ha de K) y mejorar las características físicas del suelo (Treto et al., 2002). En la producción comercial de tabaco, las aplicaciones de químicos se redujeron a través del uso de abonos verdes para mejorar la fertilidad del suelo. También se recuperaron otras prácticas de cultivo tradicionales, incluyendo el uso de bueyes, que evitó la compactación de los suelos y conservó sus condiciones físicas.

La producción de humus de lombriz (o vermicompost) y de compost alcanzó altos niveles. Entre 1994 y 1998 la producción nacional de estos dos fertilizantes orgánicos estaba entre 500.000 y 700.000 millones de toneladas anuales. Se popularizó la producción a pequeña escala de humus de lombriz y de compost, sobre todo en la agricultura urbana, debido a los altos niveles de fertilizantes orgánicos exigidos por la producción de vegetales en camas. A escala industrial, el uso de cachaza (impurezas filtradas del jugo de caña de azúcar, un derivado de la industria azucarera) permitió una reducción considerable o la eliminación de la demanda de fertilizantes químicos en la mayoría de los cultivos comerciales importantes. Con una aplicación de 120-160 t/ha, este fertilizante orgánico reemplazó completamente a los fertilizantes químicos por más de tres años en suelos arenosos, y el mismo resultado se logró con el empleo de 180-240 t/ha durante más de cinco años en suelos con un mayor contenido de arcilla (Treto et al., 2002).

Control biológico

Después de 1990, en respuesta a la escasez de pesticidas, el control biológico se volvió una estrategia fundamental para el control de plagas en Cuba. La rápida aplicación de esta estrategia a escala nacional en los años noventa se hizo posible gracias a la amplia experiencia en el control biológico y a la existencia, desde 1960, de cinco laboratorios para su estudio. Con el objetivo de producir agentes de biológicos que controlaran las plagas agrícolas más importantes, se crearon 276 Centros de Reproducción de Entomófagos y Entomopatógenos (CREE) distribuidos a lo largo del país: 54 para las áreas cañeras y

222 para las tierras productoras de vegetales, tubérculos, frutas y otros cultivos (Pérez y Vázquez, 2002). La producción real de estos agentes de control biológico (hongos, bacterias, nemátodos e insectos beneficiosos) fue descentralizada y a pequeña escala, pues los CREE brindaron servicios tanto a fincas estatales y cooperativas como a fincas privadas (Fernández-Larrea, 1997). Su uso fue amplio y en 1999 cubrió aproximadamente un millón de hectáreas en el sector no azucarero (Pérez y Vázquez, 2002).

Aunque Cuba nunca detuvo la importación de pesticidas, esta se redujo a alrededor de un tercio de lo que se compraba antes de los años noventa (Pérez y Vázquez, 2002). Los programas de manejo integrado de plagas (MIP), combinados con el manejo biológico y químico de los cultivos, fueron la estrategia más común para afrontar la escasez de pesticidas. La efectividad de las estrategias de control biológico ha permitido la continua disminución del uso de pesticidas. La aplicación de pesticidas en las cosechas se redujo veinte veces en un período de quince años: de 20.000 toneladas en 1989 a alrededor de 1.000 toneladas en 2004 (Granma Internacional, 2004).

Tracción animal

A fines de los años ochenta la agricultura cubana disponía de unos 90.000 tractores y se importaban 5.000 al año. Después de 1989, el número de tractores en funcionamiento cayó drásticamente por la falta de combustible, mantenimiento y piezas de repuesto. Se recuperó la práctica tradicional de usar bueyes para cultivo y transporte. Unas 300.000 yuntas de bueyes fueron entrenadas, confiando menor dependencia de combustible fósil a los nuevos sistemas de producción. En 1997, el 78% de las yuntas de bueyes se usaba en el sector privado, que cubría sólo el 15% del área agrícola nacional; después el uso de los bueyes se extendió a todos los sectores agrícolas (Ríos y Aguerrebere, 1998).

El empleo sistemático de yuntas de bueyes en áreas agrícolas requirió una integración de tierra para los pastos y la producción del alimento animal, es decir, el uso mixto. Muchas fincas ganaderas que se habían especializado en la producción de leche o carne comenzaron a usar bueyes para transportar los forrajes del corte y arar la tierra donde crecerían las cosechas para la subsistencia y el mercado. El cultivo especializado y las granjas ganaderas tuvieron

que adaptar sus diseños a las nuevas condiciones. De igual manera, muchas cooperativas que antes se habían dedicado al cultivo especializado de papa, boniato, vegetales, etc., crearon «módulos pecuarios» usando ganado de doble propósito que produjo leche y carne para los granjeros y podía reemplazar las yuntas de bueyes como una fuente de tracción.

Policultivos y rotación de cultivos

La rotación de cultivos y los policultivos fueron desarrollados en aras de estimular la fertilidad natural del suelo, controlar las plagas, restaurar la capacidad productiva y obtener mayor Uso Equivalente de la Tierra (UET).³ La aplicación de estas alternativas —a menudo practicadas por los campesinos tradicionales— demostró ser esencial para alcanzar los niveles de producción y se expandió en todo el país, especialmente en el sector cooperativo (Wright, 2005). Tanto los resultados de investigación como los datos reales de la producción demostraron que los policultivos y la rotación de cultivos posibilitó el incremento de los rendimientos en la mayoría de los cultivos económicamente importantes (Casanova et al., 2002). Por ejemplo, los experimentos confirmaron que la soya (*Glycine max*) en rotación con la caña de azúcar incrementa los rendimientos de esta última: de 84,4 a 90,6 t/ha, con una producción añadida de 1,7 t/ha de la soya (Leyva y Pohlen, 1995). El policultivo de yuca (*Manihot esculenta*) y frijol (*Phaseolus vulgaris*) bajo diferentes sistemas de manejo de cultivos alcanzó mayores UET cuando se comparó con la yuca y los frijoles en monocultivo (Mojena y Bertolí, 1995). El policultivo de abonos verdes y maíz (*Zea mays*) en rotación con papa (*Solanum tuberosum*) también incrementó la producción del tubérculo (Crespo et al., 1997). Todas estas combinaciones de policultivo hicieron más eficiente el uso de la tierra, así como el control de plagas.

3. El Uso Equivalente de la Tierra se calcula utilizando la fórmula $UET = \sum (R_{pi} / R_{mi})$, donde R_{pi} es el rendimiento de cada cultivo en el policultivo y R_{mi} es el rendimiento de cada cultivo en monocultivo. Para cada cultivo (i) se calcula un índice para determinar el UET parcial para cada cultivo, entonces los UET parciales se suman para dar como resultado el UET total para el policultivo (Gliessman 2006).

Más allá de la estrategia de sustitución de insumos

Los ejemplos anteriores de estrategias de sustitución de insumos reconocen los positivos resultados de estos enfoques para la autosuficiencia alimentaria y el medio ambiente del país. Este modelo de sustitución de insumos prevaleció en Cuba durante los años de la crisis y se considera el primer intento de convertir un sistema convencional a escala nacional (Rosset y Benjamin, 1994). Sin embargo, estos enfoques necesitan evolucionar si se desea alcanzar un nivel superior de sostenibilidad agrícola.

Muchos campesinos cubanos, al carecer de un marco agroecológico, sustituyen insumos debido a las necesidades, pero prefieren emplear agroquímicos cuando estos están disponibles, a pesar de que reconocen sus efectos negativos en la salud (Wright, 2005). En la misma línea, los políticos cubanos tienden a considerar el enfoque convencional como la forma más viable de recuperar la fertilidad de los suelos, el control de plagas e incrementar la productividad en la agricultura. De hecho, una estrategia actual del Estado es la «potenciación» de la producción con el incremento de agroquímicos, petróleo y alimento animal importados para su empleo en cultivos o actividades ganaderas priorizados. Estos enfoques convencionales se están convirtiendo en políticas y los sistemas de bajos insumos están recibiendo menos apoyo de las estructuras administrativas del que necesitan. Estas tendencias en la agricultura cubana dejan claro que la estrategia nacional de sustitución de insumos no ha evolucionado a una fase agroecológica.

El modelo alternativo cubano necesita ser reforzado con un enfoque más poderoso, tanto sistémico como ecológico. La sostenibilidad a largo plazo sólo puede alcanzarse con cambios profundos, o sea, considerando los sistemas agrícolas alternativos como verdaderamente regenerativos, y no sólo de sustitución de insumos. La integración de cultivos y ganadería dentro de los sistemas de producción diversificados para crear sistemas integrados de producción (SIP) es una de estas alternativas (Monzote et al., 2002).

Sistemas integrados de producción: un enfoque hacia la sostenibilidad

La estrategia nacional de sustitución de insumos estableció la infraestructura y el conocimiento básico acerca de los sistemas de gestión agrícola sostenibles. Sin embargo, es necesario reconocer las limitaciones tecnológicas de la sustitución de insumos para alcanzar un enfoque más integrado y ecológico. Los sistemas de monocultivo que aún prevalecen en la agricultura, la dependencia de insumos externos y la falta de integración en los agroecosistemas son algunas de estas limitaciones.

Cambios en la estructura de uso de la tierra

Los patrones de uso de la tierra presentes en la agricultura cubana son de especial relevancia para la conversión hacia un modelo agroecológico a escala nacional. Desde 1993 han tenido lugar importantes cambios estructurales en el sector agrícola, que buscan crear las precondiciones necesarias para la aplicación de una estrategia nacional de sistemas mixtos.

En primer lugar, la descentralización de las empresas estatales y la promoción de la cooperativización para mantener a las personas vinculadas a la tierra. En ese intento han sido claves la entrega de tierras en usufructo, la reducción de la escala de producción y la diversificación.

En segundo lugar, la desactivación durante los últimos años, de 110 centrales azucareros de los 155 existentes, por lo que la mitad de las más de 1,4 Mha antes dedicadas al monocultivo de caña de azúcar está disponible para otros propósitos agrícolas. En 2002 el Ministerio del Azúcar (MINAZ) inició un programa de reestructuración (Tarea «Álvaro Reynoso») a fin de emplear las tierras que antes pertenecían a los centrales azucareros (Rosales del Toro, 2002).

En tercer lugar, alrededor del 40% de las dos millones de hectáreas cubiertas por pastos (cerca de 900.000 ha) están invadidas actualmente con «marabú» (*Dichrostachys cinerea*) y «aroma» (*Acacia farnesiana*), dos especies leñosas de leguminosas de rápido crecimiento. Estas plantas son difíciles de controlar a mano y hacerlo con maquinaria encarece mucho más su control. Las causas principales de esta tremenda invasión son el abandono de los suelos agrí-

colas y el uso inapropiado de la tierra. La incorporación de estrategias integradas de producción puede ser una práctica de control efectiva de estas malezas donde las condiciones lo permitan. Cálculos hechos por García Trujillo (1996) han demostrado que a través de los sistemas agrícolas integrados en el sector ganadero es posible —incluso a niveles muy bajos de producción— satisfacer los requerimientos alimentarios de la población cubana con respecto a la proteína animal, así como contribuir a las necesidades de energía (carbohidratos).

Las condiciones ecológicas, económicas y sociales actuales favorecen la conversión a SIP agroecológicos en el sector ganadero (Monzote y Funes Monzote, 1997). Debido a la disponibilidad de animales, infraestructura y pastizales, puede haber resultados positivos inmediatos al convertir las unidades ganaderas en sistemas agrícolas y ganaderos fertilizados con estiércol (García-Trujillo y Monzote, 1995; Funes Monzote y Monzote, 2001; 2002). En la producción agrícola comercial especializada, las rotaciones con un componente animal pueden favorecer el mejor uso de los recursos, tales como la biomasa resultante, los residuos agrícolas y los subproductos del procesamiento de alimentos.

Aunque los productores tradicionales han practicado comúnmente la integración de cultivos y animales a pequeña escala, los enfoques innovadores necesarios para los sistemas agrícolas mixtos a mediana escala deben ser estudiados, implementados y diseminados. Además, es necesario desarrollar estrategias que venzan las mayores limitaciones para el desarrollo de sistemas integrados de producción. Estas limitaciones incluyen la alta necesidad de fuerza de trabajo, la falta de capital y la prioridad que aún se otorga a la agricultura convencional y su infraestructura especializada.

La integración de la producción agrícola y ganadera puede alcanzarse a diferentes escalas en tiempo y espacio. A gran escala (regional, nacional) requiere más capital e insumos que a mediana o pequeña escala. Por ejemplo, la transportación a larga distancia de estiércol animal, con su alto contenido de agua, es difícil y costosa, y la maquinaria disponible dificulta el establecimiento de diseños de policultivos en grandes áreas. El incremento en la escala conducirá también a la disminución en la eficiencia productiva. En contraste, el uso eficiente de los recursos se maximiza a escalas

inferiores, a nivel cooperativo o de finca, debido a que en estas escalas se facilitan las interrelaciones (ciclo interno de nutrientes). Sin embargo, a cualquier escala, las prioridades, demandas y capacidades de los productores para desarrollar estas alternativas son factores clave en la implementación exitosa del modelo SIP.

En resumen, la implementación de diseños integrados ganadería-agricultura puede resolver muchos de los problemas que aún predominan en los sistemas especializados relativos a los efectos ambientales adversos, la productividad y la eficiencia. Mucha información científica y práctica demuestra las ventajas del modelo SIP; sin embargo, debe prestarse más atención al desarrollo de adaptaciones a las variadas condiciones locales. En la literatura se encuentra a menudo una descripción física de los sistemas agrícolas y la cuantificación de sus flujos ecológicos, pero es raro hallar enfoques más integrados que documenten las dimensiones agroecológica, económica y social.

La aplicación de enfoques agroecológicos a través del modelo sip puede ser un paso superior hacia la sostenibilidad en la agricultura cubana. Las ventajas tecnológicas y prácticas de los SIP han sido confirmadas científicamente, y la estructura económica y social actual del sector agrícola en Cuba favorece este proceso.

Lecciones de la transición hacia la agricultura sostenible en Cuba

La historia reciente de la agricultura cubana demuestra que las reformas agrarias pueden no ser efectivas a largo plazo si no se tiene en cuenta la adaptación a nuevas situaciones políticas y perspectivas ecológicas. Por tanto, una de las mayores lecciones de la conversión a escala nacional hacia la agricultura sostenible en Cuba en los años noventa es que es necesario cambiar el sistema mundial de producción de alimentos prevaleciente, de forma tal que la conservación de los recursos naturales ocupe un lugar tan importante como los factores socioeconómicos y políticos.

La eliminación del latifundio en 1959 no erradicó los problemas del sistema agrícola cubano. La reforma agraria otorgó buena parte de la tierra a quienes la trabajaban y redujo el tamaño de las fincas, lo que se tradujo en positivos impactos sociales; sin embargo, la falta de un enfoque ecológico y la concentración de tierras

por el Estado en extensos monocultivos reforzaron la dependencia de un desarrollo agrícola inadecuado que ha sido una característica en la historia de Cuba. A pesar de que sus intenciones fueron alcanzar un sistema socialmente justo, la nueva agricultura estatal, como la de los latifundios, originó serios problemas ambientales y socioeconómicos.

La enorme crisis económica, ecológica y social desatada a inicios de los noventa fue el resultado del alto nivel de dependencia que llegó a tener Cuba de sus relaciones con Europa del Este y la URSS. Muchos estudios demuestran la profundidad de la crisis y casi todos concuerdan en que habría sido mucho peor de no haber existido la voluntad de cambiar a la planificación centralizada de recursos naturales y de luchar por una estructura social equitativa. La ayuda gubernamental, junto con su impulso a la innovación, el alto nivel educacional de la población y el intercambio de recursos y conocimientos entre las personas, permitió la creación de un movimiento agrícola sostenible y su implementación a escala nacional.

No obstante, en la agricultura cubana se necesitan pasos posteriores. En realidad le hacen falta cambios profundos. A pesar de que la innovación ha estado presente en todas las ramas de la agricultura y las instituciones científicas han experimentado con tecnologías ambientalmente amigables a gran escala, estos esfuerzos se han concentrado en la sustitución de insumos y se mantiene un desfase entre los aspectos biofísicos y socioeconómicos del desarrollo agrícola. Si esta nueva etapa de la agricultura cubana, caracterizada por el surgimiento de diversas prácticas agroecológicas en todo el país, progresa más, debe reconocerse que ni el modelo convencional ni el de sustitución de insumos será lo suficientemente versátil para cubrir las demandas tecnológicas y las características socioeconómicas de la heterogénea agricultura del país. El enfoque de sistemas integrados de producción, basado en perspectivas agroecológicas y métodos participativos de disseminación, puede ayudar a alcanzar una fase superior en la transformación de la agricultura cubana en su camino hacia la sostenibilidad.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, M.D. (2002), «Social Organization and Sustainability of Small Farm Agriculture», en Cuba, en FUNES, F.; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.) *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*. Oakland: Food First Books. Pp. 72-89.
- ANÓNIMO (1960), *La Reforma Agraria, obra magna de la Revolución en Cuba republicana*, La Habana, Oficina del Historiador de la Ciudad.
- ANÓNIMO (1987), *La Revolución en la Agricultura*, La Habana, José Martí.
- ANPP - Asamblea Nacional del Poder Popular (1991), *El programa alimentario*, La Habana, José Martí.
- ARNAUD, J.; FLEITES-MESTRE, P.; CHASSAGNE, M.; VERDURA, T.; GARCÍA GARCÍA, I.; HERNÁNDEZ-FERNÁNDEZ, T.; GAUTIER, H.; FAVIER, A.; PÉREZ-CRISTÍA, R. y BARNOUIN, J. (2001) «Vitamin B intake and status in healthy men, 2 years after the Cuban neuropathy epidemic», *British Journal of Nutrition* 85, pp. 741-748.
- CABELLO, R.; RIVERO, L.; CASTILLO, D. y PEÑA, J.L. (1989), *Informe sobre el estudio de la Sesbania Rostrata y S. Emerus como abonos verdes en el mejoramiento y conservación de los suelos arroceros con baja fertilidad*, La Habana, Instituto de Investigaciones del Arroz.
- CASANOVA, A.; HERNÁNDEZ, A. y QUINTERO, P.L. (2002), *Intercropping in Cuba* en FUNES, F.; GARCÍA, L. y M.; BOURQUE, PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books, pp. 144-154.
- CENSO AGRÍCOLA NACIONAL (1951), *Memorias del Censo Agrícola Nacional - 1946*, La Habana, P. Fernández y Cia.
- CITMA - Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (1997), *Estrategia Nacional Ambiental*, La Habana, Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio ambiente.
- (1998), *Programa de Acción Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía en la República de Cuba*, La Habana.

- COMPANIONI, N.; OJEDA, Y. y PÁEZ, E. (2002), *The Growth of Urban Agriculture*, en FUNES, F.; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books, pp. 220-236.
- CRESPO, G.; FRAGA, S. y GIL, J.I. (1997), «Abonos verdes intercalados con maíz y su efecto en la producción de papa», *Resúmenes Tercer Encuentro Nacional de Agricultura Orgánica*, Villa Clara, Cuba.
- CRUZ, M.C. y SÁNCHEZ, R. (2001), *Agricultura y ciudad, una clave para la sustentabilidad*, Bogotá, Linotipia Bolívar.
- DE LA SAGRA, R. (1831), *Historia física, económico - política, intelectual y moral de la isla de Cuba, Relación del último viaje del autor*, París, Hachette.
- DEL RISCO, E. (1995), *Los bosques de Cuba: Su historia y características*, La Habana, Editorial Científico-Técnica.
- ESPINOSA, E. (1992), *La alimentación en Cuba. Su dimensión social*, Tesis presentada para la obtención del grado de doctora en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana, La Habana.
- FAO; WHO y UNU (1985), *Energy and protein requirements*, Report of a FAO/WHO/UNU Joint Expert Consultation. Technical Report Series, n.º 742, Geneva, WHO.
- FAOSTAT (2004), *Database results*, last updated, febrero.
- FERNÁNDEZ-LARREA, O. (1997), «Microorganismos en el control fitosanitario en Cuba. Tecnologías de producción». *Conferencias Tercer Encuentro Nacional de Agricultura Orgánica*, Villa Clara, Cuba, p. 19.
- FUNES, F.; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books.
- FUNES MONZOTE, F. R. y MONZOTE, M. (2001), «Integrated Agroecological Systems as a way forward for Cuban Agriculture» *Livestock for Rural Research Development Journal* 13: 1. Disponible en: <http://www.cipav.org.co/lrrd/lrrd13/1/fune131.htm>.
- (2002), «The Cuban experience in integrated crop-livestock – tree farming» *LEISA NEWSLETTER* 18 (1): 20-21. Disponible en: <http://www.ileia.org/2/18-1/20-21.PDF>
- FUNES MONZOTE, F. R. (2008), *De los bosques a los cañaverales*.

- Una historia ambiental de Cuba 1492-1926*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- GACETA OFICIAL (1997), *Ley n.º 81 del Medio Ambiente*, 11 de julio de 1997, La Habana, Cuba.
- GARCÍA TRUJILLO, R. (1996), *Los animales en los sistemas agroecológicos*, La Habana, ACAO.
- GARCÍA TRUJILLO, R. y MONZOTE, M. (1995), «La ganadería cubana en una concepción agroecológica», *Conferencias Segundo Encuentro Nacional de Agricultura Orgánica*, La Habana, Cuba, p. 60.
- GARCÍA, A. (2003), «Sustitución de importaciones de alimentos en Cuba: necesidad vs. Posibilidad» en *Proceedings 8vo Seminario Anual de Economía Cubana*, La Habana, pp. 154-204.
- GARCÍA, M. y TRETO, E. (1997), «Contribución al estudio y utilización de los abonos verdes en cultivos y utilización de los abonos verdes en cultivos económicos desarrollados sobre suelos ferralíticos rojos en las condiciones de Cuba», *Resúmenes del I Taller Nacional de Producción Agroecológica de Cultivos Alimenticios en Condiciones Tropicales*, La Habana, Instituto de Investigaciones Hortícolas «Liliana Dimitrova», p. 74.
- GLIESSMAN, S. (2006), *Agroecology: the ecology of sustainable food systems*, USA, CRC, Lewis Publishers.
- GNAU - Grupo Nacional de Agricultura Urbana (2004), *Lineamientos para los subprogramas de la Agricultura Urbana (2005-2007)*, La Habana, Grupo Nacional de Agricultura Urbana, MINAG (Leaflet).
- GRANMA INTERNATIONAL (2004), «En 15 años la Isla redujo 20 veces uso de plaguicidas» (26 de noviembre).
- GRANMA (1997), «La iniciativa y la creatividad nunca estarán racionalizadas. Entrevista al ministro de la agricultura de Cuba, Alfredo Jordán Morales» (7 de enero).
- (1998), «Sobrepasa las 140.000 toneladas el movimiento popular de arroz» (18 de marzo).
- (2000), «Mortalidad infantil en 1999» (4 de enero).
- (2001), «Felicitación de Raúl por los resultados de la agricultura urbana» (30 de enero).
- (2003), «Fortalecen red estatal de mercados agropecuarios» (19 de diciembre).

- (2006), «Agricultura Urbana; Alternativa que más resiste las inclemencias» (5 de enero).
- KOPPEN, W. (1907), *Climatología*, México y Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- LAGE, C. (1992), Entrevista en la Televisión Cubana, 6 de noviembre de 1992.
- LE RIVEREND, J. (1970), *Historia económica de Cuba*, La Habana, Instituto Cubano del Libro.
- (1992), *Problemas de la formación agraria de Cuba*, Siglos XVI-XVII, La Habana, Ciencias Sociales.
- LEÓN, J. J. (1996), *The Greening of Cuba* (Video Filme producido por el Institute for Food and Development Policy, Food First).
- LEYVA, A. y POHLAN, J. (1995), «Utilización de los principios de la agricultura sostenible en una finca», *Resúmenes Segundo II Encuentro Nacional de Agricultura Orgánica*, La Habana, p. 92.
- LUGO FONTE, O. (2000), «Nuestro deber patriótico es producir para el pueblo. Entrevista a Orlando Lugo Fonte, presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)». *Granma* (17 de mayo).
- MARRERO, L. (1974-1984), *Cuba: Economía y Sociedad*, Madrid, Playor.
- MARTÍN, L. (2002), «Transforming the Cuban Countryside: Property, Markets, and Technological Change», en F. FUNES; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books, pp. 57-71.
- MOJENA, M. y BERTOLÍ, M. P. (1995), «Asociación yuca/frijol; una forma de aumentar la eficiencia en el uso de la tierra». *Resúmenes Segundo II Encuentro Nacional de Agricultura Orgánica*, La Habana, p. 61.
- MONZOTE, M. y FUNES MONZOTE, F. (1997), «Integración ganadería-agricultura. Una necesidad presente y futura», *Revista Agricultura Orgánica* 3: 1-7.
- MONZOTE, M.; MUÑOZ, E. y FUNES MONZOTE, F. (2002), «The Integration of Crops and Livestock» en F. FUNES; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books, pp. 190-211.

- MURPHY, C. (1999), *Cultivating Havana: Urban Agriculture and Food Security in the Years of Crisis*, Food First Development Report n.º 12, Oakland, Institute for Food and Development Policy.
- ONE - Oficina Nacional de Estadísticas (2004), *Anuario estadístico de Cuba 2004*, La Habana.
- (2008), *Principales indicadores del sector agropecuario*, Consultado 10 de mayo en www.one.cu.
- PAHO - Pan American Health Organization (2002), *Health in the Americas - 2002*, Edition, pp. 198-212.
- PERERA, J. (2004), «Programa Campesino a Campesino en Cuba: un movimiento agroecológico a escala nacional» *Resúmenes II Simposio Internacional sobre Ganadería Agroecológica (SIGA 2004)*, Cuba, pp. 176-179.
- PÉREZ MARÍN, E. y MUÑOZ BAÑOS, E. (1991), *Agricultura y alimentación en Cuba*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- PÉREZ ROJAS, N. y ECHEVARRIA, D. (2000), «Participación y autonomía de gestión en las UBPC. Estudios de casos», en BUCRCHARDT, H. (ed.), *La última reforma del siglo*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 71-102.
- PÉREZ ROJAS, N.; ECHEVARRIA, D.; GONZÁLEZ, E. y GARCÍA, M. (1999), *Cambios tecnológicos, sustentabilidad y participación* La Habana, Universidad de La Habana.
- PÉREZ, N. y VÁZQUEZ, L.L. (2002), «Ecological Pest Management» en FUNES, F.; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books, pp. 109-143.
- PNAN - Plan Nacional de Acción para la Nutrición (1994), *Plan Nacional de Acción para la Nutrición. República de Cuba*, La Habana, Cuba.
- PORRATA, C.; HERNÁNDEZ, M. y ARGUEYES, J.M. (1996), *Recomendaciones nutricionales y guías de alimentación para la población cubana*, La Habana, Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos.
- REYNOSO, A. (1862), *Ensayo sobre el cultivo de la caña de azúcar*, La Habana, Empresa Consolidada de Artes Gráficas.
- RÍOS, A. y AGUERREBERE, S. (1998), «La tracción animal en Cuba». *Evento Internacional Agroingeniería*, La Habana.

- RÍOS, H. (2004), «Logros en la implementación del fitomejoramiento participativo en Cuba», *Cultivos Tropicales*, 24 (4), pp. 17-23.
- ROSALES DEL TORO, U. (2002), «Intervención del ministro del azúcar en el 48 Congreso de la ATAC» (15 de noviembre, La Habana).
- ROSSET, P. y BENJAMIN, M. (1994), *The greening of the revolution: Cuba's experiment with organic agriculture*, Melbourne, AUS, Ocean Press.
- SOCORRO, M.; ALEMÁN, L. y SÁNCHEZ, S. (2002), «Cultivo Popular: Small-Scale Rice Production» en FUNES, F.; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books, pp. 237-245.
- TORRES-CUEVAS, E. y LOYOLA, O. (2001), *Historia de Cuba 1492-1898*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación.
- TRETO, E.; GARCÍA, M.; MARTÍNEZ VIERA, R. y FEBLES, J.M. (2002), «Advances in Organic Soil Management» en FUNES, F.; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N. y ROSSET, P. (eds.), *Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba*, Oakland, Food First Books, pp. 164-189.
- VALDÉS, O. (2003), *Historia de la Reforma Agraria en Cuba*, La Habana, Ciencias Sociales.
- VILLEGAS, R. (1999), «¿Qué tipo de propiedad representan las UBPC?» en PÉREZ ROJAS, N.; ECHEVARRÍA, D.; GONZÁLEZ, E. y GARCÍA, M. (eds.), *Cambios tecnológicos, sustentabilidad y participación*, La Habana, Universidad de La Habana, pp. 167-183.
- WRIGHT, J. (2005), *Falta Petroleo! Cuba's experiences in the transformation to a more ecological agriculture and impact on food security*, tesis doctoral, Wageningen University, Países bajos.

V. LA «REVOLUCIÓN AGRARIA» DE EVO MORALES: DESAFÍOS DE UN PROCESO COMPLEJO*

Miguel Urioste

Aunque llegó al poder con un importante apoyo popular que fue ratificado en varias ocasiones y a pesar de algunos avances en la titulación de tierras, el gobierno de Evo Morales enfrenta grandes dificultades para llevar adelante la «revolución agraria» prometida: desde el rechazo de los grandes propietarios de Santa Cruz hasta las dificultades para distribuir tierras entre los migrantes del occidente que se instalan en el oriente. Detrás de estos problemas se esconde una distribución de la tierra muy desigual, que genera una alta pobreza rural, y la resistencia de importantes núcleos de poder a la reversión de los latifundios improductivos. La victoria de Evo Morales en las elecciones de diciembre seguramente abrirá la oportunidad para profundizar los cambios iniciados.

Los antecedentes del conflicto por la tierra

En Bolivia la extrema pobreza es básicamente rural, y los ingresos de las familias rurales dependen muy significativamente del acceso a la tierra. Si los pobres que viven en las áreas rurales no acceden a la tierra en condiciones seguras y productivas, jamás superarán su condición. Se estima que en Bolivia existen cerca de 660.000 unidades agrícolas, de las cuales el 87% —2,7 millones de personas—

*El presente artículo fue publicado originalmente en *Nueva Sociedad*, n.º 223 (2009): 113-127.

corresponde a pequeño productores. La gran mayoría de ellos vive en las regiones de altura en los valles y el altiplano. Estas unidades agrícolas ocupan tan sólo 14% de la tierra arable del país, lo que revela el alto grado de parcelación y fragmentación de los miles de minifundios. En estas zonas, 85% de los ingresos familiares provienen de actividades agropecuarias, a un promedio de menos de 300 dólares por persona por año. Cada persona del área rural —quechuas, aymaras, guaranis, moxeños, trinatarios, chiquitanos, ayoreos, ...— vive con un ingreso promedio de menos de un dólar al día (Banco Mundial, 2007).

Medio siglo atrás, a principios de la década del cincuenta, Bolivia vivió una profunda conmoción social como resultado de la ocupación indígena de las haciendas en las regiones de los valles y del altiplano, en el preludio de lo que luego sería la reforma agraria de 1953. Ese año, el gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) proclamó, en la localidad campesina de Ucureña, el decreto que legalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y el masivo reparto de tierras. Si bien la primera reforma agraria cumplió su ambicioso objetivo de distribuir tierras entre los campesinos e indígenas y eliminar el trabajo servidumbral en el occidente, no logró solucionar el problema de la pobreza rural (Urioste; Barragán y Colque, 2007). Prácticamente todos los gobiernos de los últimos 50 años, pese a su diversa orientación, no invirtieron los recursos necesarios para transformar las condiciones productivas de las áreas rurales tradicionales. Y esto se explica por una simple razón: se trataba de un problema de los otros, es decir, de los indios.

Dos décadas más tarde de la primera reforma agraria, el proceso de distribución de la tierra se subordinó al favoritismo y la lealtad política, particularmente en el oriente y en especial durante la dictadura de Hugo Banzer. En aquellos años, entre 1971 y 1978, se repartieron gigantescos territorios a supuestos hacendados, dando origen al latifundismo en esta región (Soruco, 2008). Simultáneamente, en la zona andina del altiplano y los valles, debido al acelerado crecimiento poblacional y la sucesión hereditaria, se multiplicaban los minifundios y se consolidaba un proceso de sobreexplotación de la tierra sin un incremento en los rendimientos. Mientras la propiedad de la tierra se concentraba en el oriente, se atomizaba en el altiplano.

Las dos instituciones estatales encargadas de la administración de la tierra de uso agropecuario —el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización— no tuvieron ninguna orientación productiva ni sostenible, por lo que finalmente, en 1992, tuvieron que ser intervenidas y cerradas tras serias denuncias de corrupción, tráfico de influencias y favoritismo político.¹

A principios de la década del noventa se había hecho evidente la necesidad de ordenar la caótica y corrupta distribución de la tierra. En 1996, luego de acalorados debates y movilizaciones populares que se extendieron por casi cuatro años, se aprobó la Ley 1.715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en un intento por otorgar seguridad jurídica a los propietarios de las tierras y determinar áreas fiscales a ser distribuidas, mediante la reversión y expropiación, entre campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Sin embargo, en los diez años siguientes el proceso se tornó burocrático, lento y costoso y, con la notable excepción en la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en el oriente, no logró dar respuesta a la creciente demanda de los campesinos e indígenas de las regiones altas del país.

El problema se agrava por las características de la tierra en Bolivia. Del total de la superficie (109 millones de hectáreas), cerca de la mitad está cubierta por bosques, y un tercio es semidesértica o árida. Apenas unos 8 millones de hectáreas podrían ser clasificadas como de potencial uso agropecuario, incluyendo pastizales. Pero de estos 8 millones sólo se utilizan en la agricultura cerca de 2,2 millones. En los últimos años, la superficie efectivamente cultivada por año (sin tomar en cuenta tierras en descanso) fue de 1,4 millones de hectáreas, de los cuales cerca de 800.000 se destinan al cultivo de soya. Existen, por lo tanto, cerca de 6 millones de hectáreas de tierras con potencial de uso agropecuario y ganadero que no se explotan y que no cumplen ninguna función económico social. Esas tierras, ubicadas principalmente en el oriente y la Amazonía, están en poder de personas que reclaman derechos so-

1. En 1992, el ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, Hedim Céspedes, tramitó para sí mismo la dotación gratuita de más de 100.000 hectáreas, en el escándalo denominado BOLIBRAS.

bre sus propiedades. Como se analiza más adelante, esto explica parte del conflicto político que atraviesa Bolivia.

Las promesas electorales de 2005 y los cambios a la Ley INRA: avances, retrocesos y contradicciones

La campaña electoral de diciembre de 2005 tuvo la virtud de instalar en el centro de la agenda política el problema del desarrollo rural, la exclusión indígena y la inequidad en el acceso a la tierra.² El Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales coincidió con otros partidos políticos, como Poder Democrático y Social (Pode-mos) y Unidad Nacional (UN), en la necesidad de promover políticas públicas de desarrollo rural con énfasis en la inclusión indígena, tomando en cuenta los municipios rurales y las organizaciones económicas campesinas, y fomentando los mercados locales y la producción nacional de alimentos. Todos los partidos, aunque con matices, condenaron al latifundio improductivo y señalaron que debería ser eliminado, en el marco de la ley, si no cumplía su función económico social.

Pero la propuesta del MAS en la campaña de 2005 fue más allá, al proponer un «Pacto por la tierra» bajo los siguientes lineamientos: garantizar la seguridad jurídica a las propiedades que de manera probada y sustentable cumplan funciones productivas; garantizar la justicia en el acceso a la tierra sancionando a los especuladores, acaparadores y traficantes con la devolución de sus tierras al Estado en aplicación de disposiciones constitucionales y agrarias; restablecer la legalidad en la atención de las demandas sociales fortaleciendo la institucionalidad agraria nacional y dotándola de mecanismos de control social; y articular las políticas de redistribución de tierras con medidas de fomento y diversificación productiva.

Para llevar adelante estos objetivos, se anunció que el gobierno de Evo Morales efectuaría una revisión integral de todo el proceso

2. Junto con los movimientos sociales y otras ONG, la Fundación Tierra desempeñó un importante papel en la inclusión del tema de la tierra y de las autonomías indígenas en la agenda política nacional.

agrario desde 1996 (año en que se aprobó la Ley INRA), aceleraría el saneamiento priorizando áreas de conflicto, titularía tierras de comunidades campesinas e indígenas y crearía un Defensor Agrario —en reemplazo de la Superintendencia Agraria—, para velar por el cumplimiento de las leyes, prevenir conflictos y facilitar su resolución pacífica. El MAS se comprometió a encarar una reforma del régimen impositivo de tierras, la regulación de ventas, hipotecas y transferencias de tierras aún no saneadas, así como de las tierras embargadas retenidas por entidades bancarias, además de implementar un programa nacional de asentamientos humanos.

Las propuestas de estos tres partidos —el MAS, Podemos y UN— fueron duramente criticadas por algunas ONG (CEDLA, 2005) que consideraban que ellas, incluyendo la de Evo Morales, adscribían a la economía de mercado, recogían los planteamientos de los organismos internacionales, privilegiaban el mercado externo y, sobre todo, se subordinaban a la Ley INRA, a la que calificaban como una norma jurídica que promovía la contrarreforma agraria en base a un enfoque neoliberal. De acuerdo a esta visión, las propuestas no alcanzarían a satisfacer las demandas de tierras de campesinos pobres e indígenas, por lo que el conflicto se agudizaría.

En diciembre de 2005 Evo Morales llegó a la presidencia con una mayoría absoluta de los votos y en agosto de 2008 fue ratificado en su cargo con el apoyo dos tercios de la población en un referéndum revocatorio, con lo que consolidó su proyecto de cambio al menos hasta fines de 2009. Este respaldo no se limitó al occidente, donde sigue creciendo su base electoral, sino que se extendió a los departamentos del oriente, conocidos como la Media Luna, donde el gobierno incrementó su apoyo, aunque la oposición política, concentrada en los centros urbanos, sigue siendo dominante. En enero de 2009, luego de muchas dificultades, fue aprobada la nueva Constitución Política del Estado (CPE) por una amplia mayoría (61%).

Ya en mayo de 2006, en el marco de la campaña para la elección de sus candidatos a la Asamblea Constituyente, el gobierno había anunciado su decisión de hacer cumplir las leyes y completar el saneamiento de tierras en todo el país en los próximos cinco años, revertir los latifundios improductivos del oriente y entregar veinte millones de hectáreas a los campesinos e indígenas. Fue así

como, el 19 de julio de 2006, la Comisión Agraria Nacional (CAN) —el máximo órgano de deliberación y decisión en materia agraria creado por la Ley INRA— aprobó, en una sesión plenaria en la La Paz y con el único voto disidente de los grandes propietarios de tierras agrupados en CONFEAGRO, un proyecto de ley modificatoria de la Ley INRA, denominado de Ley Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. El Poder Ejecutivo lo remitió al Congreso y, finalmente, en noviembre de 2006, tras muchas dificultades fue aprobado por el Congreso y promulgado por el Poder Ejecutivo.

Los principales cambios introducidos a la Ley INRA están orientados a dotar de mayor capacidad al Estado para recuperar tierras ociosas mediante la reversión sin indemnización. Esto implica devolver al dominio originario del Estado la propiedad de las tierras que no están siendo trabajadas, es decir que no cumplen una función económico social. Para alcanzar este objetivo, la nueva ley desvincula el cumplimiento de la función económico social del pago del impuesto a la tierra. En el pasado, la Ley INRA establecía que la causa para la reversión era el abandono de la propiedad agraria, que se demostraba por la falta de pago del impuesto a la tierra durante dos gestiones consecutivas. Con la nueva norma, ya no importa si la empresa, mediana o grande, paga el impuesto a la tierra, que en la práctica es insignificante, pues ya no alcanza con demostrarlo para reclamar el derecho de propiedad si la tierra no es trabajada. La ley dispone también que el incumplimiento de la función económico social puede ser total o parcial, lo que permite revertir aquella parte de la propiedad que no está siendo trabajada. Asimismo, se otorga al director del INRA la capacidad administrativa —mediante el saneamiento y durante el saneamiento— de determinar cuál tierra es susceptible de reversión y cuál no.³

3. Notablemente el Banco Mundial, conocido por su posición claramente contraria a este tipo de facultades administrativas del Estado, no objetó los cambios a la norma; por el contrario, en 2007 firmó un convenio con el Viceministerio de Tierras del gobierno de Evo Morales que dispone la donación de 15 millones de dólares al programa gubernamental PROTIERRA, para que los campesinos pobres compren tierras con créditos dentro del concepto de «Reforma Agraria Asistida por el Mercado».

La modificación de la Ley INRA dispone además que las propiedades sujetas a expropiación serán distribuidas a quienes no tienen tierras. Antes, la ley establecía que esas tierras expropiadas con indemnización sólo podían destinarse para fines de utilidad pública (carreteras, sistemas de riego, obras públicas en general). Según la nueva ley, serán destinadas a la promoción de nuevos asentamientos humanos, primero para los campesinos del lugar y luego para los provenientes de las tierras altas.

Por otra parte, la ley establece que, en caso de expropiación, se indemnizará al propietario legalmente reconocido «tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones y otros criterios que aseguren la justa indemnización». No se define si esto significa que, en la práctica, la anunciada «revolución agraria» se concretará comprando tierras a los latifundistas para distribuidas gratuitamente a los campesinos e indígenas, ni tampoco queda claro por qué el gobierno no realiza las compras forzosas al valor catastral, que obviamente es mucho menor que el del mercado.

En relación a las comunidades y pequeñas propiedades del altiplano y los valles, se aplicará un Procedimiento Especial de Titulación Sin Más Trámite, ya contenido en la antigua Ley INRA, pero hasta ahora poco utilizado en la práctica. Mediante este mecanismo, aquellas comunidades o pequeños propietarios que ejercen el derecho de posesión —ocupación productiva de la tierra sin títulos—, serán titulados de manera expedita a través de un procedimiento de «saneamiento interno», según el cual las autoridades de las comunidades (jilacatas, mallkus, capitanes, secretarios de los sindicatos) juegan un papel central, no sólo de control social sino también de liderazgo y legitimación del proceso de saneamiento de las tierras. Si el nuevo procedimiento funciona, se traducirá en un involucramiento mucho más directo de todos los comunarios en el proceso de titulación, que dejará de ser un procedimiento administrativo exclusivo del Estado para convertirse en un nuevo pacto social.⁴

4. En los últimos años, este procedimiento ha sido impulsado con mucho éxito en varias comunidades del altiplano, valles y llanos por la Fundación TIERRA (Fundación TIERRA, 2005).

El conflicto por la tierra en el oriente y la Amazonía

La permanente migración de indígenas de los andes hacia la región oriental desde hace varias décadas es resultado, como ya se señaló, de la escasez de tierras en el occidente, el acelerado crecimiento demográfico y la persistencia de la pobreza rural, y ha derivado en una constante conflictividad agraria con marcado carácter étnico, cuyo reflejo es la fuerte confrontación regional entre cambas y collas.

Como ya se mencionó, en el oriente unos pocos pero muy poderosos propietarios reclaman los títulos de grandes superficies que en su mayoría no están trabajadas. La demanda de seguridad jurídica muchas veces tiene como objetivo poder vender las tierras a inversionistas. Estos, a menudo extranjeros y en especial brasileños que cultivan oleaginosas, exigen títulos plenos sobre las tierras que van a comprar o alquilar. Esto implica tierras saneadas, certificadas y tituladas por el INRA de acuerdo a las necesidades de los grandes propietarios, que en muchos casos son los mismos que digitan a los movimientos cívicos, los gremios de productores, los partidos políticos y los medios de comunicación de esa región.

Pero el conflicto por la tierra en el oriente no es solamente económico sino también étnico-racial. Los indígenas sin tierra de la región andina, quechuas y aymaras, continúan estableciéndose en tierras no explotadas en el oriente cuyos propietarios, que no son indígenas, demandan respeto por la propiedad privada. Algunos propietarios medianos y grandes sostienen que la Ley INRA y luego la Ley de Reconducción Comunitaria generan dos clases de ciudadanos: los indígenas, con derechos preferenciales y privilegiados, que no están obligados a trabajar la tierra ni pagar impuestos para retener su propiedad; y los productores agrícolas (como se llaman a sí mismos) con títulos de propiedad, que pagan impuestos y generan empleos, pero sufren la inseguridad jurídica.

Desde el otro polo de la disputa, ya en 1996 los indígenas del occidente denunciaban que la Ley INRA había dado por concluida la distribución gratuita de tierras, especialmente para los nuevos colonizadores collas que emigran al oriente, y que estas tierras acabarían en el mercado en beneficio de los empresarios no indígenas. De acuerdo a este argumento, la tierra ya no pertenecería a aquellos que la trabajan sino a aquellos que tienen dinero para comprarla.

Esta situación de tensiones y enfrentamientos se profundizó a partir de 2008, cuando se aprobó el Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz a través de un masivo referéndum declarado ilegal. El estatuto de Santa Cruz, al igual que los demás estatutos de los departamentos de la Media Luna, constituye un contundente rechazo a la pretendida revolución agraria de Evo Morales, ya que las autoridades departamentales reclaman para sí la facultad de administrar los recursos naturales, bloqueando la posibilidad de aplicación de la reforma agraria en esa región. La cuestión de la tierra está en el centro del conflicto de competencias entre las autonomías departamentales y el gobierno central.

Este punto se comprende mejor si se considera que, entre otras cosas, el Estatuto Autonómico de Santa Cruz confiere al Gobierno Departamental, en verdad a su gobernador, la potestad de definir sobre «la propiedad, la regularización de sus derechos, la distribución, redistribución y administración de las tierras del Departamento». Se trata de una cuestión crucial, ya que ningún Estado federal o departamento autonómico en ninguna parte del mundo goza de ese conjunto de atribuciones plenas sobre los recursos naturales que reclama para sí Santa Cruz. Asimismo, el estatuto elimina la figura de la reversión del latifundio (expropiación sin indemnización) establecida en la Constitución Política del Estado. La eliminación de esta figura jurídica —facultad potestativa del Estado para la administración de los derechos de acceso y uso de los recursos naturales renovables como la tierra, el agua y el bosque— es el fundamento que se esgrime desde el oriente para dar continuidad al latifundio.

Por otra parte, el nuevo estatuto autonómico reconoce sólo a los pueblos indígenas oriundos del departamento su derecho a las Tierras Comunitarias de Origen, excluyendo así a la población emigrante quechua y aymara, que constituye la mayoría indígena y campesina del departamento (56% del total de indígenas de Santa Cruz). La cuestión es central: el estatuto crea un órgano para el seguimiento a las políticas departamentales de tierras, el Consejo Agrario Departamental, cuyos miembros serán acreditados por el gobernador, es decir que dependerá de él decidir quién representa a qué sector: todo indica que no habrá lugar para representantes de los 250.000 indígenas quechuas y aymaras que viven en Santa Cruz

y que la presencia de los minoritarios pueblos indígenas de las tierras bajas será muy marginal.

El poder otorgado al gobernador de Santa Cruz es enorme. De acuerdo al estatuto, se crea un órgano operativo, el Instituto Departamental de Tierras (IDT), para el saneamiento de las tierras, cuya máxima autoridad será designada por el gobernador de una terna propuesta por el Consejo Agrario Departamental, que a su vez es acreditado por el gobernador. En otras palabras, el gobernador concentrará el suficiente poder para designar y remover al director del IDT. Del mismo modo, se establece que será el gobernador quien firmará todos los títulos de propiedad de las tierras, en lugar del presidente de la República, como disponen todas las constituciones políticas del Estado de Bolivia.

La nueva Constitución Política del Estado: la cuestión de la tierra

En enero de 2009 se aprobó, en un masivo referéndum, la nueva Constitución Política del Estado. Desde ese momento, los estatutos autonómicos de Santa Cruz y de la «Media Luna» han quedado al margen de la ley, ya que, para su eventual aplicación, deberán compatibilizarse con la nueva norma, y para eso tendrán que sufrir profundos cambios. Pese a ello, las organizaciones cívicas y políticas del oriente se niegan a hacerlo.

Pese a los importantes cambios que implica, en la nueva Constitución Política se ha incluido un elemento que ha debilitado sustantivamente el potencial de la revolución agraria que quiere impulsar el gobierno de Evo Morales. En 2008, el gobierno negoció con la oposición parlamentaria el texto constitucional que finalmente iría al referéndum en relación al tamaño máximo de la propiedad agraria y ganadera. El proyecto inicial determinaba que el tamaño máximo debía dirimirse, en un referéndum realizado simultáneamente al de aprobación de la nueva Constitución, entre 5.000 o 10.000 hectáreas, ya que la anterior constitución no establecía límite. Salvo en dos municipios de 327, en el resto del país se impuso la opción de las 5.000 hectáreas como límite máximo. Pero, a pesar de este resultado, el texto hizo irrelevante el debate, ya que se estableció que su aplicación tendrá efecto sólo a futuro. Con esta

modificación se limitó la capacidad estatal para revertir los enormes latifundios existentes. En otras palabras: el gobierno del MAS ha aceptado que el límite máximo de 5.000 hectáreas a la propiedad agrícola o ganadera empresarial se aplicará sólo a los predios que se creen desde el momento de aprobación de la nueva Constitución, en enero de 2009. La norma, por lo tanto, no tendrá efecto en los latifundios actuales, que deberían ser el corazón de la política agraria.

Al no poder eliminar el latifundio por su extensión, la herramienta que le queda al gobierno para revertir las grandes propiedades es verificar *in situ* (es decir, en el terreno mediante la observación directa de campo) el no cumplimiento de la función económico social de cada predio, aspecto que ya estaba contenido en la ley de 1953, en la Ley INRA de 1996 y en la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006. Pero la experiencia de medio siglo demuestra que este instrumento de la reversión de las tierras por el no cumplimiento de la función económico y social es altamente ineficaz: de hecho, pueden contarse con los dedos de una mano los latifundios que han sido revertidos por este motivo.

Como reacción, los propietarios de tierras del oriente y sus representaciones gremiales-corporativas (Confederación de Agropecuarios de Bolivia-CONFEAGRO, Federación de Ganaderos de Santa Cruz -FEGASACRUZ, Cámara Agropecuaria del Oriente-CAO) han instruido el desacato a la nueva Constitución. De hecho, desde principios de 2008 se han producido reacciones empresariales violentas de propietarios de tierras contra las autoridades y funcionarios del gobierno, que han paralizado los esfuerzos gubernamentales para realizar el saneamiento del derecho propietario de las tierras.

La titulación de territorios indígenas en el oriente y el saneamiento de tierras en el occidente

Durante sus tres primeros años y medio de gobierno, Evo Morales ha concentrado su accionar en las tierras bajas del oriente amazónico. Los derechos de propiedad colectiva sobre enormes territorios indígenas que hasta 2006 estaban paralizados por trámites burocráticos u obstruidos por artimañas legales fueron prontamente titulados y entregados a los pueblos indígenas de la zona. Durante más

de una década y con ayuda de la cooperación internacional y la participación de varias organizaciones indígenas y ONG, se había avanzado en el saneamiento de muchas Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o Territorios Indígenas. Sin embargo, fue el gobierno del MAS el que por primera vez avanzó significativamente, otorgando títulos por una superficie de más de 9 millones de hectáreas de tierras fiscales a favor de los pueblos indígenas amazónicos, al extremo de que prácticamente ya no existen tierras ni bosques de libre acceso para nuevos asentamientos humanos.

La titulación de territorios para los pueblos indígenas del oriente no sólo entra en conflicto con los intereses de los medianos y grandes propietarios, sino también con las expectativas de los indígenas del occidente que emigran a las zonas bajas en busca de tierras y que ahora ya no las encuentran disponibles.

La concentración de las energías del gobierno, en particular del Viceministerio de Tierras y del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la titulación de los territorios indígenas en el oriente del país ha hecho que el proceso de saneamiento de tierras en los valles y el altiplano esté prácticamente abandonado. En efecto, en sus primeros años de mandato el MAS no ha avanzado significativamente en el saneamiento de nuevas tierras para campesinos, familias y comunidades de la región andina. Lo que sí se ha hecho es acelerar la firma de miles de títulos que desde hace varios años estaban pendientes, pero apenas se han iniciado unos pocos saneamientos nuevos. Esto genera una creciente demanda por la actualización del derecho propietario de las tierras de las comunidades andinas.

La Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 no ha introducido mecanismos para distribuir nuevas tierras a los indígenas del occidente en las áreas orientales y amazónicas de Santa Cruz, Beni y Pando. En agosto de 2009 se produjo un asentamiento de 500 familias en Pando, al norte de la región amazónica limítrofe con Brasil, probablemente con fines político electorales más que de desarrollo rural. Pero fue una excepción. En general, la posibilidad de promover masivos y sostenibles asentamientos humanos de campesinos sin tierra provenientes del occidente andino sigue siendo una ilusión. En las actuales condiciones, la actividad informal urbana —en el comercio, la pequeña industria, la artesanía y el empleo temporal—, sigue siendo todavía más atractiva que el trabajo en el campo.

El modelo sojero

A tres años y medio de la asunción de Evo Morales, está claro que se ha logrado afectar la base material que sustenta el poder político de las élites agroindustriales del oriente mediante el progresivo debilitamiento del monocultivo de soya y todas sus vinculaciones y ramificaciones políticas, económicas, sociales y regionales. La compra de las acciones de GRAVETAL, la principal empresa privada acopiadora de soya y de granos de Santa Cruz, por parte de una empresa subsidiaria de la compañía venezolana de petróleo, PDVSA, hace evidente esta estrategia. En este marco, parece natural que los grupos agroindustriales del departamento de Santa Cruz, antes privilegiados por políticas públicas y subsidios, se hayan convertido en el núcleo político y económico de oposición al gobierno.

Otros factores conspiran contra el cultivo de soya: en primer lugar, ha concluido el período de 10 años de preferencias arancelarias establecido en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Además, la soya boliviana debe competir con los productores brasileiros, argentinos y estadounidenses. Finalmente, hay que considerar los altos costes del transporte en Bolivia. En este contexto, todo indica que, a pesar del incremento del precio, el ritmo de ampliación de la frontera agrícola de la soya y otras oleaginosas (cerca de 1 millón de hectáreas en 2008) tenderá a estancarse, con todos los efectos de desaceleración de la economía agropecuaria en el oriente que esto podría generar.

Desde la perspectiva del gobierno, y debido a los altos ingresos fiscales obtenidos por las exportaciones de gas y minerales, los productores agropecuarios del oriente ya no son indispensables como generadores de divisas. Por el contrario, el gobierno busca convertir la estructura concentrada de tenencia de la tierra y de la producción del oriente en un modelo conformado por muchos pequeños y medianos actores que produzcan diversos alimentos, en primer lugar para el mercado interno y luego para exportar.

No será sencillo. Si, por un lado, diferentes factores apuntan a un debilitamiento del modelo sojero del oriente, por otro la estrategia oficial de promover una diversificación productiva orientada principalmente a satisfacer el consumo interno va en contra de la creciente demanda internacional, que genera precios atractivos para producir soya y caña de azúcar para destinarla a los agrocombustibles.

tibles. La demanda de cultivos para agrocombustibles contribuye al alza del precio de la tierra en el oriente y, por lo tanto, a la agudización del conflicto político y la pugna por el acceso a la tierra.

Conclusión

La proclamada «revolución agraria» no es un aspecto aislado dentro de la propuesta del gobierno, sino un tema central que incorpora viejas demandas de los sectores indígenas y campesinos y que forma parte prioritaria del proceso de cambios políticos, sociales y económicos que se viven en el país.

Pero este proceso de cambio en el sector agropecuario se encuentra atrapado en una confrontación que hasta ahora ha logrado detener el curso de las transformaciones buscadas, e incluso ha llegado a poner en riesgo la gobernabilidad democrática debido a la exacerbación de la contradicción étnico-regional entre occidente y oriente.

Aunque hubo diversos intentos, muchos de ellos fallidos, por afectar los latifundios en el oriente, la estrategia de cambios en el sector agrario está casi paralizada debido al rechazo de los principales terratenientes de Santa Cruz. Las dificultades para aplicar la Ley de Reconducción Comunitaria en el Oriente bloquea la voluntad de revertir los latifundios improductivos. Y esto se debe a que el gobierno no reúne aún las condiciones políticas necesarias para avanzar en un proceso más expedito de distribución equitativa, productiva y sostenible de las tierras.

La previsible victoria electoral de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2009 posiblemente le otorgue amplias mayorías en ambas cámaras de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional (Congreso), lo cual seguramente le permitirá introducir algunos cambios normativos para facilitar los avances en esta necesaria y esperada «revolución agraria».

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2007), *Bolivia: Land for Agricultural Development Project* (Project Appraisal Document IDA/R2007-0252/1), Washington, World Bank.
- CEDLA (2005), *Vendedores de ilusiones: Propuestas electorales frente a la demanda social. Elecciones generales diciembre 2005*. Separata de prensa.
- FUNDACIÓN TIERRA (2005), *Informe de gestión 2005*, La Paz, Tierra.
- SORUCO, X. (2008) (coord.), *Los barones del Oriente: el poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Santa Cruz de la Sierra: Fundación Tierra.
- URIOSTE, M. (2008), «La Reforma Agraria en la Nueva Constitución», *Con los pies en la tierra*, 2 (Disponible en www.ftierra.org).
- URIOSTE, M.; BARRAGÁN, R. y COLQUE, G. (2007), *Los nietos de la Reforma Agraria: tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, CIPCA y Fundación Tierra.
- URIOSTE, M. y KAY, C. (2005), *Latifundios, avasallamientos y autonomías: la Reforma Agraria inconclusa en el Oriente*, La Paz, Fundación Tierra.

VI. CONSTITUYENTE, GOBIERNO DE TRANSICIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR

Juan Pablo Muñoz

La recientemente aprobada Constitución del Ecuador incorpora con fuerza el tema de la Soberanía Alimentaria, como parte de un nuevo régimen de desarrollo que privilegia la solidaridad social y la sustentabilidad ambiental, dejando atrás el paradigma mercantilista neoliberal. ¿Cuáles son los antecedentes para este cambio en la hoja de ruta de la sociedad ecuatoriana? ¿Cuál ha sido el proceso político que ha permitido este cambio? ¿qué alcances tienen las nuevas garantías constitucionales en este campo? ¿cuánta sintonía existe entre el texto constitucional y la agenda del actual gobierno? ¿cuál ha sido el rol de las organizaciones sociales en este proceso? ¿cuánta Soberanía Alimentaria se vislumbra hacia el futuro?

El régimen neoliberal en el agro ecuatoriano

En el año 1994, como parte del diseño aperturista y desregulador, promovido por el gobierno conservador de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik (1992-1996), se expidió la ley de Desarrollo Agropecuario que fue en realidad una ley para la «contra reforma agraria»; fue la forma jurídica que tomó para el sector agrario el neoliberalismo que se venía desplegando en el país desde mediados de los años ochenta.

Las organizaciones sociales del campo resistieron la arremetida mercantilista y lograron formar la Coordinadora Nacional Agraria que fue el mayor espacio de convergencia de las organizaciones campesinas e indígenas para defender la supervivencia de las

agriculturas familiares y comunitarias, acosadas por el aperturismo y por los agronegocios. Pese a las importantes movilizaciones y propuestas de estos actores la ley se implantó para cerrar el cerco neoliberal.

Esta ley permitió acelerar la retirada del Estado de sus responsabilidades para regular el mercado, para proteger la producción nacional; y profundizó las disparidades entre la pequeña y la gran producción agrícola. Tomando en cuenta que el Ecuador se ha caracterizado históricamente por la coexistencia de dos modelos agrícolas, uno con importantes réditos dirigido a la exportación y otro con escasa rentabilidad, incluso sólo de supervivencia, dirigido principalmente al mercado interno y al autoconsumo; el desvanecimiento de la responsabilidad social del Estado y de su papel regulador de la economía, favoreció la mayor concentración de la riqueza y la ampliación de la pobreza rural.

Entre esas políticas neoliberales destacaron: la liberalización del mercado de tierras (1994), la desaparición de entidades públicas de apoyo a los agricultores (ENAC, ENSEMILLAS), la reducción del Ministerio de Agricultura, los incentivos para la agroexportación y desestímulos para la producción dirigida al mercado interno (apertura a las importaciones, reducción de aranceles/ ingreso a la OMC-1995).

Según los datos del censo agropecuario del año 2001:

- El 47,7% de pequeños propietarios poseía únicamente el 2,04% de la tierra de uso agrícola, en cambio, el 3,32% de grandes propietarios acaparaba el 42,57% de la tierra de uso agrícola.
- Además, era evidente el deterioro de la calidad de la tierra en manos campesinas, ya que estos predios habían soportado un uso muy intenso que agotó sus reservas de materia orgánica y nutrientes.
- Apenas el 14% de los terrenos menores de 20 has tenía algún tipo de riego.
- Apenas un 7% del campesinado tenía acceso a crédito formal.
- Igualmente sólo un 7% recibía algún tipo de asistencia técnica.

- Se habían perdido derechos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas sobre todo por la tercerización.¹ Las mujeres trabajadoras agrícolas estaban entre las más afectadas.
- Desinversión estatal en infraestructura como canales de riego, secadores, silos, electricidad, vialidad, salud, educación, comunicaciones.

La profundización de la apertura comercial promovida, entre otros aspectos, por la integración de Ecuador a la OMC, puso en la última década en mayor riesgo a las agriculturas campesinas y volvió más dependiente al país de productos agro alimentarios del exterior. Pudiendo ser un país prácticamente autosuficiente en alimentación, Ecuador actualmente compra casi el 100% del trigo, más del 90% de las lentejas, cerca del 50% del maíz, buena parte de la soya; manzanas, uvas, duraznos e ¡incluso se ha llegado a importar un producto emblema del país y de los andes como la papa!

Este cuadro lamentable parecía que se agravaría aún más con la amenaza de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que hubiera permitido una mayor invasión de productos agro alimentarios provenientes de ese país; al maíz, el trigo, la soya, el arroz, se habrían sumado las partes de ave, la carne de res, lo que afectaría gravemente a los pequeños y medianos productores agropecuarios de todo el país, principalmente a los de la costa.²

1. Mecanismo de contratación que permitía a los empresarios burlar sus responsabilidades laborales al pasar al trabajador o trabajadora de un empleador a otro mediante formas de intermediación

2. En la publicación *Respuestas Campesinas Frente a la Apertura Comercial*, 2007, Terranueva, entre otra importante información referida a los posibles impactos del TLC, da cuenta de la asimetría del nivel tecnológico entre los productores de maíz de Estados Unidos con los productores ecuatorianos. Mientras en Ecuador se necesita un promedio cercano a 15 días por hombre para producir una tonelada de maíz, en Estados Unidos bastan 1,2 horas para producir el mismo volumen. Además la superficie sembrada de maíz en Estados Unidos es 72 veces mayor a la sembrada en Ecuador. Mientras en Estados Unidos se produjeron en 2004, 300 millones de toneladas, en Ecuador se llegó a 733.000 toneladas, 409 veces menos. Esa era la disparidad sobre la cual se pretendía negociar un Tratado de un supuesto «libre comercio».

Esta era la realidad agraria del país hasta mediados de la presente década y el futuro se mostraba poco halagador pues se presumía la continuidad de las políticas neoliberales con mayor apertura comercial, más desentendimiento estatal, e incluso con nuevas amenazas como la difusión de los agro combustibles, la posible introducción de semillas transgénicas, la mayor concentración de la tierra, la profundización de la privatización del agua para la producción agropecuaria.

En suma, una perspectiva poco alentadora para la supervivencia de las pequeñas y medianas agriculturas, del campesinado, de los pueblos y nacionalidades indígenas y de sus saberes tradicionales vinculados con la agro biodiversidad.

La resistencia campesina e indígena al neoliberalismo

Cuando en 1994 se expidió la ley de «contra-reforma agraria», las más representativas organizaciones sociales del campo (CONAIE, FENOCIN, CONFEUNASC, CNC, FEI, FEINE, FENACLE) lograron acuerdos y conformaron la plataforma agraria, desde la cual cuestionaron las intenciones de la ley, rechazaron la profundización del excluyente modelo neoliberal, exigieron que el Estado tome medidas para proteger a las agriculturas campesinas frente a la liberalización comercial, exigieron redistribución de la tierra, reconocimiento de territorios indígenas, acceso al agua de riego, entre otras importantes demandas.

Aunque con estas acciones colectivas no se logró detener la promulgación de esa ley neoliberal, se consiguió articular las fuerzas sociales del campo hacia una agenda de propuestas para defender las agriculturas familiares y comunitarias, frente a los grandes agronegocios y el aperturismo comercial internacional. Fue un proceso importante de resistencia social que permitió acercar posiciones favorables a la democratización y reconocer, asimismo, a los actores contrarios a esas propuestas de cambio; la polarización política y social se hacía cada vez más evidente.

Sin embargo, las articulaciones entre las organizaciones del campo fueron debilitándose a causa de una serie de factores; entre otros, las acciones tomadas por los gobiernos de turno para dividir a las organizaciones, sobre todo mediante la iniciación de progra-

mas públicos como PRODEPINE que, con fondos del Banco Mundial, propició una serie de disputas entre las organizaciones indígenas por su conducción y control o como PROLOCAL, que también con fondos del Banco Mundial, hizo algo parecido pero entre organizaciones campesinas principalmente de la costa.

Obviamente, no todas las debilidades de las organizaciones sociales del campo se pueden endilgar a ese tipo de política pública, también las pugnas internas por liderazgos, los intereses por lograr mayores cuotas en las instituciones y fondos públicos, la disputa por captar representatividad en los territorios, las diversas opciones electorales asumidas, todo ello ha conducido a una cada vez mayor división de las organizaciones sociales del campo.

De todos modos, durante la última década las organizaciones, aunque fraccionadas, se movilizaron principalmente para luchar para que no se dé paso a la firma del ALCA primero y, luego, del TLC con Estados Unidos. La lucha contra el aperturismo comercial fue entonces el eje de la resistencia campesina en los últimos años y su manera de oponerse a la profundización del neoliberalismo.

Algunos intentos posteriores a la Coordinadora Nacional Agraria del 94, como el de la Mesa Agraria que reunió desde fines de esa década a CONAIE, CONFEUNASC y FENOCIN y que en los últimos años se redefinió, por diferencias entre organizaciones, para quedar conformada por FENOCIN, CNC y FENACLE, con el apoyo de varias ONG nacionales e internacionales, han sido más bien excepcionales y han tenido algunos logros en la generación de propuestas de políticas públicas hacia la soberanía alimentara, sobre todo en la fase de elaboración de la nueva Constitución de la República. Estos espacios de articulación han sido intermitentes y también afectados por las rivalidades coyunturales entre las organizaciones participantes, principalmente en los períodos electorales.

Un proyecto político electoral emergente

Los movimientos y organizaciones sociales, no sólo del campo sino del conjunto de la sociedad civil organizada y progresista, con las debilidades que hemos mencionado, mantuvieron una resistencia al modelo neoliberal durante los últimos veinte años. Junto a la

resistencia organizada e histórica, surgieron grandes movilizaciones espontáneas de la ciudadanía, principalmente de Quito, que condujeron, en un período de apenas 10 años, a la caída de tres gobiernos (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez), considerados corruptos y entregados a intereses de pequeños grupos de poder.

Esas recurrentes olas de inconformidad se expresaron en las elecciones de 2006 con el respaldo mayoritario a un candidato «antisistema» que colocó con fuerza la crítica a la «partidocracia» y al modelo «entreguista neoliberal». El sujeto de este proyecto electoral fue Rafael Correa un apenas conocido ex ministro de economía, quien luego de varios años de estudios en el exterior, regresó al país con un discurso muy cercano al que los movimientos sociales habían desplegado en la última década.

Correa, quien arrancó con un respaldo muy pequeño (3% de intención de voto) logró llegar a la presidencia derrotando al candidato de la derecha Alvaro Noboa, el más poderoso bananero del país. Ya en el gobierno, el presidente dedicó el capital político generado en las elecciones para arrinconar a los partidos convencionales. Envío a su casa la mayoría de congresistas mediante una intervención en el filo de la constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral y logró, a través de una consulta popular, convocar a una Asamblea Constituyente de plenos poderes.

De este modo, el anhelo de redefinir el Estado mediante una Asamblea Nacional que había sido propuesto por los movimientos sociales y por las fuerzas políticas de las izquierdas desde 1999, se hacía realidad a través de la acción de un gobierno considerado «cercano» pero no «propio». Cercano porque colocaba los temas relevantes para el cambio, no propio porque lo hacía sin acuerdos con los movimientos sociales ni con los partidos de la izquierda, sino desde un emergente sujeto y proyecto político denominado de la «revolución ciudadana», muy en sintonía con los eventos recientes de movilización espontánea de la gente en las ciudades.

Un gobierno cuyas coordenadas programáticas resultan complejas de descifrar. Por una lado con una clara voluntad de redistribución de la riqueza y de responsabilidad social; de otro lado con una lógica con tintes autoritarios y clientelares. De un lado con un notable esfuerzo de reposicionar al Estado dándole el protagonismo que años de neoliberalismo habían pulverizado; de otro lado, sin

establecer acuerdos y más bien generando el debilitamiento de los movimientos y organizaciones sociales. De un lado proponiendo dejar el petróleo bajo tierra en un parque nacional protegido (Yasuní), de otro lado promoviendo los agro combustibles y la minería.

Tal vez, como algunos analistas han coincidido, se puede considerar un gobierno desarrollista, con vocación social, salpicado de una buena cuota de moralidad cristiana, con una nueva forma de caudillismo y de retórica anti imperial y revolucionaria.

Más allá de esas calificaciones que seguramente tienen cierta justificación, sin duda estamos frente a un gobierno de transición, que recupera la presencia del Estado, que comienza a salir de la lógica concentradora y excluyente que impuso por dos décadas el neoliberalismo, que propone avanzar hacia un socialismo renovado (del «siglo XXI»), aunque no define con claridad los componentes de ese modelo que más bien aparece como una suerte de capitalismo democratizado, un sistema con mayor equidad social.

En todo caso, el actual gobierno y su proyecto político emergente han provocado un escenario de transformaciones en la sociedad ecuatoriana, cambios en el sistema político con el debilitamiento de los partidos convencionales y la convocatoria a continuas consultas populares; modificaciones en la agenda de desarrollo con la puesta en el tapete de la redistribución de la riqueza, de la ampliación de las prestaciones en salud y educación, como ejes de un cambio social.

La herramienta política principal promovida por este gobierno fue la Asamblea Constituyente de «plenos poderes» encargada de elaborar una nueva constitución y redefinir la estructura institucional del Estado. La Asamblea se formó, por vía de elecciones populares, con una importante mayoría del movimiento de gobierno, al que plegaron algunos grupos políticos y sociales de las izquierdas, que habían tenido hasta entonces prudente distancia (FENOCIN, FENACLE, Alternativa Democrática, Ruptura de Los 25, entre otros que pusieron asambleístas en las listas oficiales).

Esa mayoría empujó cambios constitucionales sea en el sistema político, para sacarlo del control de unos anquilosados partidos políticos, que del modelo de desarrollo, para salir del neoliberalismo hacia un modelo de mayor equidad social. Temas clave del debate

de la asamblea fueron, entre otros, el carácter mismo del Estado que dejó de ser «social de derecho» para pasar a ser «plurinacional, intercultural, constitucional de derechos». Lo que reconoce la pluralidad etno-cultural del país, da más fuerza a la relación de la ciudadanía con la constitución y con la exigibilidad de sus derechos.

El modelo económico fue otro eje de disputa, la derecha neoliberal defendió la «economía social de mercado» pero la mayoría progresista introdujo un nuevo enfoque: la economía social solidaria. También se incorporó el Buen Vivir o Sumak Kawsay como paradigma de un desarrollo sostenible y equitativo, vinculado al pensamiento ancestral andino, superando el concepto liberal del «bien común».

La derecha política afectada por sus consecutivas derrotas electorales ante Correa, poco pudo hacer, fueron sus aliados la Iglesia católica y los medios masivos de comunicación (TV especialmente) que defendieron los intereses de las élites y buscaron promover el miedo en la gente frente al cambio constitucional. Dijeron que la propuesta constitucional era favorable al aborto, al matrimonio gay, a la despenalización de la droga, a la estatización de todo, lo que afectaría gravemente a las libertades individuales. Discursos que pese a sus intenciones de tocar la arraigada moral cristiana, no tuvieron efecto en la ciudadanía que aprobó con absoluta mayoría la nueva constitución.

En ese contexto, aparece el tema de la Soberanía Alimentaria como uno de los componentes de esta nueva perspectiva de desarrollo incorporada en la Constitución.

Soberanía Alimentaria en la nueva Constitución

En el año 2001, en la Habana Cuba, múltiples organizaciones sociales colocaban con fuerza el tema de la Soberanía Alimentaria entendida como:

El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos

campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. La Soberanía Alimentaria debe asentarse en sistemas diversificados de producción basados en tecnologías ecológicamente sustentables.

Con el liderazgo de la Vía Campesina este foro hizo una enorme contribución a la comprensión del enfoque de Soberanía Alimentaria y definió un curso de acción política para luchar en el planeta por una nueva forma de gestionar los sistemas alimentarios, de buscar la retirada de la OMC de la agricultura y de reactivar las economías campesinas en el mundo.

Estas tesis, que aparecían más bien utópicas, han comenzado a ser asumidas, al menos parcialmente, en las políticas oficiales de algunos países de Sudamérica y Ecuador, desde su nueva Constitución, se convierte en un caso ejemplar.

La actual Constitución ecuatoriana redefine el modelo de desarrollo para salir del sistema neoliberal hacia una nueva concepción que se resume en los siguientes términos (artículos 275 y 276):

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas colectivas el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

Esta es una propuesta de paradigma sin duda pos-neoliberal, que recoge la centralidad de los derechos, la necesidad de construir justicia social, de activar la participación social en la gestión de lo público, proteger la naturaleza, recuperar la soberanía nacional, buscar un equilibrio territorial y promover la diversidad cultural. Un conjunto articulado de aspectos dirigidos al Buen Vivir, al *Sumak*

Kausay de los pueblos originarios de los andes que privilegian la solidaridad a la competencia, la igualdad a la disparidad social, la protección antes que la destrucción de la naturaleza.

En ese contexto de un nuevo paradigma de desarrollo se integra la visión de Soberanía Alimentaria que está colocada en forma transversal en varias partes del texto constitucional, pero que se recoge principalmente en el art. 281 que dice:

Soberanía Alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Para ello será responsabilidad del Estado:

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agrícola y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.
7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológicas apropiadas para garantizar la Soberanía Alimentaria.

9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.
10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promuevan la equidad entre espacios rurales y urbanos.
11. Genera sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberá afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.
14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas a pequeños productores y productoras».

Se supera así la visión de seguridad alimentaria promovida desde los actores del mercado y organismos internacionales como FAO que priorizaron el acceso de la población a alimentos adecuados (sanos, suficientes, nutritivos) sin que importe la fuente, la proveniencia de esos alimentos, típica mirada mercantil que privilegia la circulación de alimentos «baratos», aunque provengan de otras latitudes, generan mayor dependencia y afectan a los productores locales.

Sin duda se trata de un notable avance a favor de las agriculturas familiares y comunitarias en tanto se establecen explícitamente responsabilidades del Estado para su reactivación, para la aplicación de políticas diferenciadas dirigidas a estos sectores, como el crédito, la redistribución de bienes de producción, el direccionamiento de las compras públicas hacia los pequeños y medianos productores y productoras.

Sin embargo, temas indispensables para lograr una verdadera reactivación de las economías campesinas desde su diversidad cultural y capacidades propias, como son el del acceso a la tierra, el agua, el control de la biodiversidad, quedan sólo delineados en términos generales y pendientes de la legislación secundaria. Por ejemplo, no se habla directamente de reforma agraria aunque se dice que se promoverán políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, una ventana abierta que tendrá que ser llenada posteriormente con los alcances que las correlaciones de fuerzas políticas lo permitan.

Otro tema que deberá ser desenvuelto en la legislación posterior y que tuvo un tratamiento conflictivo durante la Asamblea Constituyente es el referido a los transgénicos. Luego de una fuerte presión de ecologistas y organizaciones sociales del campo para que se prohíba la presencia de OGM en el país, los actores del mercado apoyados por una parte de los participantes de la Asamblea lograron que en el art. 73 se prohíba la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional y que en el art. 401 se declare al Ecuador libre de cultivos y de semillas transgénicas, prohibiciones que sin embargo no logran restringir el ingreso de productos transgénicos o elaborados basados en transgénicos que podrán continuar entrando al país libremente.

Correlaciones políticas y porvenir

Durante la realización de la Asamblea Constituyente las correlaciones políticas fueron complejas pero favorables para introducir una serie de avances hacia la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Los sectores de la derecha política estuvieron muy debilitados por la fuerza electoral y discursiva del presidente Correa, de tal modo que no pudieron ejercer mayor presión hacia el texto constitucional.

Fueron más bien sectores reaccionarios, vinculados al establecimiento ubicados al interior del movimiento de gobierno quienes colocaron tesis conservadoras y resistieron a varias propuestas progresistas del resto de participantes de la Asamblea del Movimiento País. En temas sensibles como la redistribución de la tierra, la

redefinición del sistema financiero, la desprivatización del agua, el control de los recursos naturales, estos actores hicieron lo posible para bloquear las tesis más progresistas. Por todo ello, el texto final resultó una mediación entre esos dos campos de fuerzas dentro del movimiento político en el gobierno.

La presión externa a la Asamblea reunida en Montecristi³ en el tema agro alimentario provino de varias organizaciones sociales, entre ellas de la Mesa Agraria como articulación de varias federaciones campesinas y que reivindicó posteriormente su capacidad de incidencia en la constitución mediante un video y publicaciones que mostraron las propuestas hechas y los textos constitucionales finales. Como la Mesa Agraria, otros grupos asistieron a Montecristi e hicieron sus planteamientos, unos en calidad de demandas muy puntuales, otros con propuestas de articulado completo. En todo caso, la dispersión de los actores sociales fue evidente.

La mayor o menor profundización del régimen de desarrollo y de las políticas para la Soberanía Alimentaria dependerán de las nuevas correlaciones de fuerzas que se vayan estableciendo en el país, lo que se configurará con mayor claridad en este nuevo período del gobierno de Evo Morales.

Sin embargo, ya hay algunas indicaciones de lo que puede venir pues justamente cuando se escribía este artículo, se acababa de aprobar la ley orgánica que regirá el régimen de Soberanía Alimentaria. El proceso de negociación de esta importante ley da cuenta de la poca claridad en las correlaciones políticas. La falta de consenso dentro del propio gobierno y la dificultad de llegar a acuerdos entre organizaciones sociales, empresarios, legisladores, llevó a que se mediara con la elaboración de una ley «marco» que apenas esboza unos contenidos generales, dejando para otras futuras leyes la precisión de temas sensibles como la redistribución de la tierra, o la redefinición de la gestión del agua para riego, o el manejo de la biodiversidad.

Se expidió una ley de evidente mediación, que no profundiza los contenidos de la Constitución pero que tampoco retrocede, como

3. Población ubicada en la provincia de Manabí distante del centro político que se encuentra en Quito

pretendían algunos sectores. La presión desde las organizaciones en esta fase fue débil, cargada de ambigüedades por la poco clara relación con el gobierno, porque en muchos casos se privilegió la búsqueda de acuerdos electorales con el movimiento del presidente Correa antes que la disputa programática.

La debilidad de articulación de las organizaciones sociales del campo, la falta de una agenda de incidencia política de mediano plazo, la dificultad de reconocer la mejor ubicación política frente a este gobierno transicional, progresista y ambiguo, obstaculizan la configuración de un sujeto con la fuerza suficiente para luchar por la vigencia plena del nuevo modelo de desarrollo establecido en la Constitución.

De otro lado, la crisis del capitalismo mundial genera incertidumbre sobre la sostenibilidad de un modelo de gobierno basado en buena medida en políticas sociales costosas que se han financiado con los excedentes petroleros, excedentes que no existen más y que más bien se han convertido en un notable déficit en el presupuesto nacional por la caída de los precios. Igualmente la contracción de las economías del norte impactará en la reducción de las exportaciones ecuatorianas, todo lo que podría conspirar con el proyecto redistributivo en curso, incluyendo el cumplimiento de algunos mandatos constitucionales que podría verse aplazado.

Dilemas de las organizaciones sociales

Hemos mencionado la desarticulación y la debilidad de la incidencia política de las organizaciones sociales del campo en estos últimos años, nos parece importante cerrar este breve artículo colocando los que consideramos son dilemas de estos actores en el escenario de cambios que vive el país.

Luego de resistir durante más de dos décadas al neoliberalismo, ahora que «regresa» el Estado, al parecer las más importantes organizaciones sociales no encuentran el lugar que ocupar.

Ya no es el momento de la resistencia cerrada pues la agenda de gobierno se acerca a los planteamientos programáticos defendidos por las organizaciones durante las dos últimas décadas; sin embargo, hay también diferencias importantes en algunos ejes de la política oficial, ¿qué hacer?

Algunas organizaciones sociales que no han plegado al movimiento político del presidente Correa han pasado a hacer oposición abierta y hasta radical, jugando a nivel electoral con sus propios membretes; los resultados de esta opción son más bien negativos para sus procesos de acumulación, las fisuras y debilitamiento internos son palpables y las posibilidades electorales son mínimas, al menos en el corto plazo.

Otras organizaciones se han acercado al gobierno pero tratando de mantener una autonomía haciendo críticas específicas a algunos de los ejes de la política pública, críticas débiles que finalmente se disuelven al momento que se privilegian los acuerdos electorales con el movimiento político que gobierna. Los resultados de esta opción son ambiguos pues de un lado seguramente se han ampliado sus articulaciones con ciertos espacios gubernamentales pero, de otro lado, se han debilitado las capacidades de convocatoria y movilización de las organizaciones.

Sin duda se requieren nuevos repertorios de lucha para los nuevos escenarios, así como redefiniciones en los roles que deben cumplir las organizaciones sociales frente a un Estado y un gobierno que si bien parece dejar atrás el neoliberalismo no da pasos evidentes hacia una transformación inmediata, sino más bien hacia una transición llena de incertezas.

Un doble juego de cercanía y diferenciación parece ser necesario para desde la autonomía de las organizaciones sociales respaldar en general el cambio en curso, pero a la vez presionar frente a las debilidades e incongruencias del gobierno que conduce el proceso.

En el caso específico de la Soberanía Alimentaria respaldar las iniciativas generales del gobierno no debe frenar la simultánea exigencia por cambios en ciertas políticas incongruentes como la repartición masiva de úrea subsidiada que alienta los monocultivos y que clienteliza a la población rural; o la promoción de agro combustibles o la falta de políticas hacia una reforma agraria integral o al menos para la redefinición de las cadenas agroalimentarias que funcionan a favor de los grandes agro negocios.

Esta renovada estrategia que implica impugnar, exigir pero a la vez proponer e incluso coejecutar políticas, luego de años de haber tenido que dedicarse a resistir, está resultando compleja de asumir por parte de las organizaciones sociales frente a un gobierno que,

de su lado, tampoco da importancia al rol que podrían cumplir las organizaciones en un proceso de transformaciones.

Lastimosamente en medio de una disputa por cambios significativos, la comprensión de que la acción política transformadora no puede recaer sólo en la política electoral, pero tampoco sólo en la acción extra institucional, sino que debe resultar de un conjunto articulado de esfuerzos desde la sociedad civil y desde aquellos actores del sistema político formal que coinciden con la búsqueda del cambio, al parecer, aún no está madura en la sociedad ecuatoriana.

Así las cosas, la Soberanía Alimentaria en Ecuador es un destello importante que todavía no logra convertirse en un claro destino para el país.

Siglas utilizadas

ENAC	Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización.
ENSEMILLAS	Empresa Nacional de Semillas.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras.
FEINE	Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos.
FENACLE	Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales y Campesinos del Ecuador.
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios.
CONFUNASSC	Confederación Nacional del Seguro Social Campesino.
CNC	Coordinadora Nacional Campesina.
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
PROLOCAL	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local.

ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
TLC	Tratado de Libre Comercio.
ONG	Organismos no gubernamentales.
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
OGM	Organismo genéticamente modificado.

Bibliografía

- BRASSEL, F.; HERRERA, S. y LAFORGE, M. (2008), *Reforma Agraria en el Ecuador: viejos temas, nuevos argumentos*, Quito, SIPAE.
- CALISPA F. y MUÑOZ, J. P. (1996), «Reflexiones sobre la agricultura y el desarrollo en Ecuador», en VV.AA. *Agroecología: tres opciones sustentables*, Quito, Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología.
- GOBIERNO DE ECUADOR (2008), *Constitución de la República del Ecuador*, Ecuador: Asamblea Constituyente.
- (2009), *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*, Ecuador.
- GONZÁLEZ OSORIO, B. et al. (2007), *Respuestas campesinas frente a la apertura comercial*, Los Ríos, Ecuador, FENOCIN; Terra-nueva; CRIC y Intermón OXFAM.
- MAG (2002), *III Censo Nacional Agropecuario*, Quito, MAG; INEC y SICA (<http://www.sica.gov.ec/censo/index.htm>).
- MESA AGRARIA (2006), *Agenda Agraria de las Organizaciones del Campo*, Quito, Mesa Agraria.
- (2007), *Soberanía Alimentaria: propuestas a la Asamblea Nacional Constituyente*, Quito, Mesa Agraria.
- (2008), *Propuestas de Textos Constitucionales*, Quito, Mesa Agraria.
- (2009), *El Pan Nuestro de Cada Día. Propuestas campesinas para la ley orgánica de Soberanía Alimentaria*, Quito, Mesa Agraria.

VII. POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN EL MARCO DEL ALBA: EN BUSCA DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Alberto Montero Soler

El sector agropecuario durante el período neoliberal

Si hay un sector económico que se vio especialmente afectado, tanto de forma directa como indirecta, por las políticas neoliberales aplicadas en América Latina durante los años ochenta y noventa fue, precisamente, el sector agropecuario. La importancia económica y social de ese sector hubiera requerido de una protección especial por parte de los gobiernos que asumieron los planes de ajuste de sus economías impuestos desde los organismos financieros multilaterales tras la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Unos planes de ajuste que afectaron tanto cualitativa como cuantitativamente a este sector pero que no han podido restarle protagonismo.

Así, a pesar de que su importancia relativa ha descendido durante las últimas tres décadas, la contribución que el sector agropecuario realizaba y sigue realizando al PIB nacional o a las exportaciones de las economías latinoamericanas —y, por consiguiente, a la obtención de divisas— queda difuminada si atendemos a su importancia de cara a la generación de empleo, ingresos y, sobre todo, alimentos en las áreas rurales, tradicionalmente afectadas por mayores niveles de pobreza que los entornos urbanos. En cualquier caso, la participación del sector agrícola en estos momentos en el PIB regional sigue alcanzando el 6,5%, promedio que oculta importantes disparidades entre países dado que entre 1990 y 2005 el peso de la agricultura en un número considerable de países fue superior al 10%, como es el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador

o Paraguay, e incluso al 20%, como en Guatemala, Guyana o Haití (CEPAL, 2008).

A pesar de que estos datos hubieran sugerido la necesidad de un tratamiento mucho más protector para el sector agropecuario, los programas de ajuste no consideraron ningún tipo de cláusula de salvaguardia al respecto y el sector se vio profundamente afectado por las políticas económicas aplicadas. Las políticas neoliberales tuvieron un enorme impacto sobre el sector agropecuario y, consiguientemente, sobre las condiciones de vida en el entorno rural por vías tanto directas como indirectas.

En primer lugar, los planes de ajuste contenían importantes medidas liberalizadoras tanto del comercio exterior como de la cuenta de capitales que estaban orientadas a lograr la completa apertura de las economías a los flujos de capital internacional y a promover la obtención de divisas por la vía de las exportaciones. Eso suponía: el desmantelamiento de las barreras proteccionistas de carácter arancelario con las que se protegía la producción nacional frente a las importaciones; la eliminación de los mecanismos que establecían precios mínimos para productores como forma de salvaguardar sus rentas de las fluctuaciones de los precios de mercado; y el desmantelamiento de todos las subvenciones y ayudas para la producción agropecuaria, ya fueran directas o bajo la forma de créditos blandos. Estas reformas fueron realizadas bajo la presión del ajuste presupuestario y la excusa de que interferían sobre el mercado.

Pero es que, además, aquellos escasos mecanismos de protección que lograron sobrevivir a los planes de ajuste neoliberal aplicados durante los años ochenta experimentaron una nueva ofensiva durante la década siguiente. En este caso el ataque se produjo bajo la forma de presiones para la firma de tratados de libre comercio sustentados abiertamente sobre la desarticulación de cualquier tipo de mecanismo protector de la producción nacional, incluida la agropecuaria. Los intentos por convertir al conjunto del continente americano en una zona de libre comercio con la firma del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovido por Estados Unidos constituirían la expresión más extrema de esa política ultraliberalizadora que, afortunadamente y para este caso, fracasó.

Sin embargo, a pesar de que el ALCA no llegara a firmarse, no por ello la liberalización de las economías nacionales por la vía de la integración comercial se ha frenado. Esta ha continuado por una vía menos ambiciosa pero igualmente efectiva en su incidencia sobre los escasos mecanismos protectores para los productores nacionales que aún quedan en pie: se han multiplicado la firma de tratados de comercio bilaterales y regionales en todo el continente.

En segundo lugar, las políticas de ajuste, en su búsqueda de la estabilidad macroeconómica y fiscal, crearon un contexto económico altamente perjudicial para el sector agropecuario. Baste aquí citar como expresiones de esa política el ajuste fiscal al que se vieron sometido esas economías —y que estuvo basado en la drástica reducción de los gastos sociales pero, también, de los de apoyo a los productores— o la elevación de los tipos de interés y, por lo tanto, el encarecimiento del crédito cuyo acceso es ya de por sí muy problemático para los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Pero no sólo fue este contexto económico marcadamente restrictivo el que incidió de forma negativa sobre el sector, también hay que tener en cuenta que este se vio afectado por las reformas macroeconómicas generales aplicadas durante el período neoliberal. Así, se procedió a la liberalización y privatización de los mercados de tierras, insumos y productos agropecuarios lo que tuvo como consecuencia la retirada del Estado de los procesos de fijación de precios, comercialización, crédito y seguros; se eliminaron los impuestos a las exportaciones y se redujeron las tasas y se uniformizaron los aranceles a la importación; se eliminaron las subvenciones al uso de insumos y bienes de capital; o se recortaron las inversiones públicas en riego, innovación tecnológica, sanidad vegetal y salud animal (Pérez García, 2008).

Todo ello se tradujo en una reducción del gasto público destinado al sector agrícola que descendió, no sólo por debajo de niveles inferiores a las contribuciones que el sector seguía realizando al PIB, sino también en lo que a gasto público por habitante rural se refiere. Las cifras pasaron de un promedio de 205 dólares en el período 1985-1990 a 140 en el período 1996-2001 (CEPAL, 2007).

Esta confluencia de factores dio como resultado una situación dramática en el entorno rural que estaba en plena consonancia con la evolución que experimentó la pobreza durante todo el período

de aplicación de las políticas neoliberales. Tanto en términos absolutos como relativos, en 2003 los niveles de pobreza seguían siendo superiores a los que precedieron a la «década perdida». Una pobreza que se agudizaba en el entorno rural ya que en 2002 la tasa de pobreza rural superaba en más del 60% a la del entorno urbano, y ello a pesar del fuerte proceso de emigración desde el campo hacia las ciudades que se produjo durante esos años.¹

Tendencias recientes (y preocupantes) en el sector agropecuario latinoamericano

Más allá de los efectos inmediatos que las políticas neoliberales tuvieron sobre el entorno rural, es importante destacar que esas políticas también sentaron las bases para una serie de profundas transformaciones que en estos últimos años están alterando radicalmente la naturaleza del sector agropecuario en América Latina, y con ello las formas de vida de una gran parte de su población. En efecto, tal y como expone Gudynas (2008), el sector agrícola latinoamericano se encuentra en una fase de intensa reestructuración que puede caracterizarse por los siguientes rasgos:

- a) Una creciente tecnificación, un uso más intensivo de los recursos naturales y una mayor utilización de las biotecnologías con la finalidad de intensificar la «revolución verde» y de incrementar con ello los márgenes de rentabilidad de las producciones.

Esta opción, como puede suponerse, presenta elevados costes sociales y ambientales. Por un lado, presiona constantemente sobre la naturaleza y sus ciclos, tiene efectos negativos sobre la biodiversidad y, al ser cultivos muy extensivos, contribuye decisivamente a la deforestación

1. Bien es cierto que, a pesar de lo llamativo del dato, sí que se produjo una reducción de dicha tasa durante ese período puesto que en 1980 la tasa de pobreza rural duplicaba a la urbana y la triplicaba en el caso de la pobreza extrema. En términos absolutos, también hay que destacar que, por primera vez, en 2005 el número de indigentes urbanos (44,2 millones) superó al de indigentes rurales (39,7 millones). Datos de la CEPAL (2007).

y presiona cada vez más sobre las áreas naturales protegidas. Y por otro, deja de lado a los pequeños y medianos agricultores que carecen de recursos financieros para acceder a los paquetes tecnológicos de la nueva industria agropecuaria, o que simplemente renuncian a ellos voluntariamente conscientes de su impacto negativo sobre la naturaleza.

- b) Una presencia creciente de empresas transnacionales en el agro latinoamericano auspiciado por su control sobre los nuevos paquetes tecnológicos que sustentan el nuevo modelo de explotación agropecuaria a nivel internacional.

Esas empresas se han extendido de forma vertical a lo largo de toda la cadena productiva del sector, abarcando desde la explotación primaria a la cadena agroindustrial y la producción de alimentos elaborados, controlándola en toda su extensión e incorporándola a las cadenas de valor que operan a nivel global, con la consiguiente pérdida de control de los gobiernos sobre la producción nacional. Esta extensión vertical ha dado lugar, a su vez, a una creciente mercantilización de todas las fases del proceso productivo, externalizándose hacia terceros que se ofrecen como vendedores de «servicios» agropecuarios. De esta forma, se genera una nueva estructuración del proceso productivo, caracterizada por su fragmentación en componentes y funciones que se compran y venden como cualquier otra mercancía transable.

Nos encontramos, así, con una creciente concentración de la producción y del comercio agroalimentario mundial en unas pocas empresas transnacionales, con capacidad para anteponer sus intereses a los de los estados productores y que no necesitan ya ser propietarios de las tierras en las que se cultivan los productos que transforman o comercializan para lograr imponerlos entre los pequeños y medianos propietarios de esas tierras y que estos los sustituyan por sus producciones tradicionales. Todo ello redundará, a su vez, en la configuración de un imaginario colectivo que tiende a desprestigiar las formas tradicionales de producción agropecuaria considerándolas ajenas a la mo-

dernidad, vestigios de un pasado que es preciso superar si se aspira a entrar en un estadio de civilización superior.

- c) Se ha intensificado la vocación exportadora del sector como consecuencia del importante aumento del precio de muchos de los productos agropecuarios básicos en los últimos años. Una tendencia que se ve reforzada por las expectativas de que este período de precios elevados se mantenga en el tiempo gracias al crecimiento sostenido de la demanda internacional.

Ello ha ocasionado el aumento de la superficie cultivada de productos que son considerados dinámicos desde el punto de vista del comercio internacional argumentándose al respecto que la especialización en dichos cultivos reforzará las posibilidades de que el sector agrícola pueda mantener un crecimiento sostenido en el tiempo. En ese sentido, entre 1995-2005 la región ha aumentado la superficie dedicada a cultivos dinámicos desde el 27% al 41% de la superficie cultivada total, siendo las oleaginosas y, especialmente, la soja el cultivo de expansión más dinámica y focalizándose geográficamente este cambio de tendencia en los países del Cono Sur, especialmente en Uruguay, Argentina y Bolivia (CEPAL, 2007).

Los incrementos de los precios de esos productos agropecuarios más dinámicos internacionalmente han provocado que los porcentajes que supone la exportación de esos rubros hacia el resto del mundo sean muy elevados en relación con el total de exportaciones, condicionando de forma decisiva las políticas comerciales de muchos de estos países y su forma de inserción en los flujos del comercio mundial.

Pero, además, y como consecuencia del proceso de desmantelamiento de las barreras proteccionistas con las que se protegían sus producciones nacionales, estos países han visto cómo se sustituía la superficie destinada al cultivo de productos alimentarios básicos por cultivos orientados a la exportación al tiempo que se incrementaban las importaciones de productos alimentarios a bajos precios desde terceros países. De esa forma, se ha consolidado una mayor dependencia de los niveles de alimentación de gran

parte de la población de la evolución del comercio mundial de alimentos, incrementándose los riesgos alimentarios y, por lo tanto, poniendo en grave riesgo su Soberanía Alimentaria.

- d) Todos los elementos anteriores confluyen para configurar un sector agropecuario cada vez más dependiente de las dinámicas que rigen el proceso de globalización en curso. Tanto la dependencia de los «paquetes tecnológicos» de insumos como el creciente control por parte de las empresas transnacionales de las diferentes fases del proceso productivo agropecuario y, evidentemente, la orientación estratégica del sector hacia la exportación han dado como resultado que la incidencia de la globalización sea especialmente aguda en este sector.

Nos encontramos, así, con una diversificación de los destinos comerciales a los que llegan las producciones, y consiguientemente con una mayor dependencia de las estrategias productivas nacionales con las decisiones comerciales y las condiciones productivas en el resto del mundo. Igualmente, el sector se encuentra cada vez más inserto en la lógica de los procesos internacionales de acumulación y reproducción del capital. Ello implica que está incrementándose su vulnerabilidad ante las entradas y salidas de capital especulativo con las consiguientes repercusiones sobre los precios de productos que son, muchos de ellos, parte de la canasta básica de alimentos de gran parte de la población mundial. Por otra parte, en muchos mercados agroalimentarios está generalizándose la utilización de instrumentos financieros cada vez más sofisticados (aparición de mercados de futuros o uso de instrumentos derivados, por ejemplo). La consecuencia es la extensión de la lógica de la especulación financiera al funcionamiento de estos mercados lo que da como resultado una creciente desvinculación entre el precio de los productos y las condiciones de producción y los ingresos de los productores. Ocurre, así, que intermediarios de distinta índole, agentes comercializadores o meros especuladores financieros completamente ajenos al sector agropecuario son los principales

beneficiarios de los aumentos de precios —cuando no sus inductores directos— y quienes se apropian de la mayor parte del excedente en detrimento de los productores.

- e) Todo ello se ve acentuado porque, además, el proceso globalizador carece de una institucionalidad y unas reglas definidas que no reproduzcan en el sector agroalimentario las condiciones desequilibradas que se dan en todas sus demás facetas. La Organización Mundial de Comercio (OMC) se encuentra al servicio de los intereses de las naciones más desarrolladas y al reclamar el desmantelamiento de las restricciones al libre comercio sobre la base de la necesidad de implementar unas relaciones comerciales basadas en la «igualdad» de las partes está ignorando interesadamente las desigualdades de partida tan tremendas que existen entre los países y, consiguientemente, está promoviendo un sistema comercial que las profundizará.
- f) Las consecuencias de la confluencia de estas tendencias en el sector agroalimentario están siendo dramáticas. Nos encontramos ante una crisis mundial de acceso a alimentos para gran parte de la población mundial que está asistiendo a un incremento de los precios que los hacen inalcanzables para sus miserables presupuestos.² La especulación financiera en estos mercados o la reducción de la superficie destinada al cultivo de alimentos destinándola al cultivo de agrocombustibles y, por lo tanto, la creciente vinculación entre los mercados agrícolas y energéticos se encuentran tras la escalada del precio de los alimentos básicos.³

2. Según la FAO (2008), a mediados de 2008 los precios reales de los alimentos se situaban un 64% por encima de sus niveles de 2002. Y a pesar de la disminución en los precios internacionales de los alimentos básicos como consecuencia de la crisis económica, esa misma institución estima que el número de personas subnutridas aumentará hasta los 1.020 millones durante 2009 o, lo que es lo mismo, este año el número de personas que padecerán hambre crónica será el más elevado desde 1970 (FAO, 2009).

3. Esa mayor imbricación entre los mercados de alimentos y los energéticos provoca que sea la evolución del mercado energético la que marque la dinámica del precio de los alimentos, especialmente de aquellos cuyos cultivos se sustituyen por agrocombustibles.

Ello tiene como consecuencia que América Latina se haya convertido en la única región en desarrollo exportadora neta de alimentos y materias primas agrícolas y, sin embargo, tenga que hacer frente, al mismo tiempo, a importantes problemas alimentarios, en especial, la subnutrición. Así, como pone de manifiesto la FAO (2009), desde el período 1995-1997 el número de personas subnutridas en el mundo ha ido en aumento y, a pesar de los avances conseguidos al respecto en América Latina desde entonces, la región ha vuelto a ver cómo se invertía la tendencia descendente como consecuencia de las crisis económica y alimentaria actual y el número de subnutridos ha vuelto a aumentar.

Si se tiene en cuenta que uno de los grupos sociales que en mayor medida se ve afectado por la crisis es el de la población rural sin tierras y que, además, el incremento del desempleo en las zonas urbanas provoca el retorno de los migrantes hacia las zonas rurales y la necesidad de distribuir los escasos ingresos que en él se obtienen habrá que concluir, lógicamente, que la incidencia de la crisis actual sobre el medio rural va a ser especialmente grave. Esta cuestión nos trae de vuelta, por tanto, a la cuestión de la Soberanía Alimentaria y la necesidad de que los estados defiendan una política agroalimentaria orientada, en la medida de lo posible, a la satisfacción de las necesidades de sus poblaciones.

Todos estos factores sucintamente expuestos conforman un panorama del sector agropecuario latinoamericano en el que se ponen de manifiesto profundos cambios que apuntan hacia su creciente inserción en las dinámicas de la globalización. En este sentido, podría concluirse que las políticas neoliberales sentaron las bases para este proceso por la vía del desmantelamiento del entramado de políticas protectoras de un sector que, a pesar de la importancia que tenía dentro de la estructura del comercio exterior de muchos países latinoamericanos, presentaba una vocación prioritariamente interna y centrada en garantizar los mayores niveles posibles de Soberanía Alimentaria. La oleada neoliberal arrasó con ese entra-

mado y dejó desamparados a los agricultores quienes asisten impotentes a la transnacionalización de todas las fases de la cadena de producción agroalimentaria, a la incorporación de ellas a las cadenas de valor globales y a la progresiva mercantilización de su actividad sin que de ello se deriven más ingresos, mayor bienestar o mejores condiciones de vida.

ALBA: un proyecto de integración económica y social al servicio de los pueblos de América Latina

La transnacionalización y la vocación exportadora del sector agropecuario han encontrado un caldo de cultivo de lo más fértil en la intensificación de los procesos de integración regional que se han dado en el continente durante los últimos años. La multiplicación de acuerdos comerciales de distinta naturaleza y alcance en cuanto a sus materias objeto y los países participantes ha profundizado la desarticulación de las barreras proteccionistas nacionales para los productos agroalimentarios por vías tanto bilaterales como multilaterales. Esa tendencia fue potenciada por la promoción de tres tipos de políticas singularmente dañinas para la integración regional (Martínez, 2005).

En primer lugar, la concepción del comercio como una carrera competitiva entre economías vecinas por lograr exportar hacia Estados Unidos y Europa mientras, simultáneamente, se descartaban los mercados nacionales y regionales. En segundo lugar, el abandono del trato preferencial para los países de menor desarrollo y, con ello, la pervivencia de las diferencias en términos de desarrollo entre las economías de la región y la perpetuación de las asimetrías existentes entre ellas. Y finalmente, la privatización masiva de las empresas públicas de esos países y la adquisición generalizada de esos activos por empresas transnacionales estadounidenses y europeas a través de las que se ha vehiculado un tipo de integración basado, esencialmente en la liberalización de los movimientos del capital transnacional.

De esta forma, la mayor parte de esos acuerdos comerciales no reconocen las asimetrías entre las economías firmantes ni la importancia del sector agroalimentario para la Soberanía Alimentaria nacional. A lo sumo, establecen mecanismos de coordinación en

temas de política agrícola que, en términos efectivos, son meramente nominales y suelen carecer de efectos concretos. Además, tampoco se avanza en la coordinación de las estrategias productivas a nivel regional y, mucho menos, se ha conseguido una política comercial internacional común. La resultante son unos acuerdos de integración regional que intensifican la competencia entre países por el acceso a los mercados mundiales sobre la base de unos productos similares.

La lógica de la liberalización y la competencia alcanza su máxima expresión en los acuerdos de libre comercio. Entre ellos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido su expresión más consolidada en la región y de sus desastrosos efectos sobre el sector agroalimentario mexicano hay múltiples investigaciones al respecto.⁴

Ese acuerdo trató de hacerse extensivo al resto del continente; el fallido ALCA fue el intento más radical de liberalización comercial que se ha planteado en la región.⁵ Intento que, tras su fracaso, ha mutado en diversos acuerdos de libre comercio regionales (CAFTA-RD) y bilaterales que han conseguido resultados similares aunque a una menor escala.

Sin embargo, frente a estos planteamientos y propuestas de integración regional de profundo carácter neoliberal surgió a principios de este siglo una propuesta de integración que se ha configurado como proyecto contrahegemónico en el contexto de los vertiginosos cambios políticos, económicos y sociales que experimenta América Latina desde los últimos años del siglo XX. En efecto, en el marco más amplio de los movimientos populares de resistencia frente a la firma del ALCA surgió durante la III Cumbre de

4. Para un extenso análisis del TLCAN, véase Saxe-Fernández (2002).

5. El desmantelamiento de las barreras proteccionistas, la supresión de cualquier tipo de subvención o discriminación positiva para la producción nacional, la mercantilización de los escasos y raquíticos servicios públicos básicos a los que los ciudadanos tienen acceso en esos países, la posibilidad de establecer derechos de propiedad sobre las especies animales, vegetales o, incluso, sobre los conocimientos ancestrales de los pueblos originarios o la remisión de la administración de la justicia en materia de inversión extranjera a tribunales de arbitraje internacional eran algunas de las materias objeto de negociación en ese tratado (Devlin; Esteveordal y Garay, 2003).

Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe en diciembre de 2001 una propuesta de integración para América Latina radical y conceptualmente diferente a la defendida por Estados Unidos: la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe o ALBA o, como se le conoce actualmente, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

Esta propuesta marca un distanciamiento, no sólo del ALBA, sino también de los proyectos de integración que la han precedido. Distanciamiento que parte, de entrada, de su naturaleza eminentemente antiimperialista. Así, esa primera nota diferencial explicaría, según Katz (2006), por qué el proyecto alude a una gesta liberadora en el marco de una estrategia defensiva frente al imperialismo y no a las características convencionales de los procesos de integración regional. Y es que, lejos de definir la integración a partir de la concreción de un marco preciso de relaciones comerciales fundamentadas sobre la más estricta lógica mercantilista, el ALBA carece de una definición perfectamente delimitada y que pudiera ser asimilable a la de otros procesos de integración regional.

Estos últimos han tratado habitualmente de aprovechar los beneficios derivados de la ampliación de los mercados para las empresas nacionales y transnacionales y se han orientado hacia la creación de una comunidad de negocios que, en su caso, permitiría que se despejaran los caminos para la configuración de un orden institucional y político común siempre y cuando este resultara funcional al mantenimiento y profundización del proceso de acumulación económico.⁶

Frente a ellos, el ALBA ha optado por la lógica de la cooperación comercial, el intercambio solidario y la complementariedad económica entre las diferentes estructuras productivas nacionales como principios generales de su filosofía en un intento por extender la solidaridad revolucionaria por el continente. En este sentido, los acuerdos que le dan contenido se distancian de los principios mercantilistas que rigen el comercio internacional y tratan de contribuir a la superación de las asimetrías económicas y sociales existentes entre

6. El ejemplo paradigmático al respecto lo constituiría el caso de la Unión Monetaria Europea.

un conjunto de naciones que presentan unas economías muy desestructuradas, cuyos sectores primarios se encuentran hipertrofiados y que han sido compelidas a volcarse hacia la exportación de materias primas sin elaborar hacia los países desarrollados como única vía posible de inserción en el comercio internacional.

La resultante es un proceso que intenta aprovechar las ventajas comparativas que posee cada una de ellas frente a sus vecinos en el entorno regional; pero no para hacer de esas ventajas un factor que las posicione por encima de las restantes en el marco de un régimen de competencia, sino para favorecer la complementación económica en el conjunto de la región. Es por ello que se ha afirmado que el ALBA promueve un régimen de «ventajas cooperativas». Este término definiría un régimen comercial en el que cada país pone sus ventajas comparativas para la producción de determinados bienes y servicios al servicio de la complementariedad entre las diferentes economías nacionales a partir de un esquema de cooperación basado, más que en el intercambio competitivo, en el intercambio solidario y en la existencia de intereses y necesidades mutuas. De esta forma, y de extenderse en la región un esquema de intercambios comerciales basado en las «ventajas cooperativas», se lograría profundizar en una especialización productiva eficiente y competitiva compatible con un desarrollo económico y social equilibrado al interior de cada país, lo que redundaría en una mejora de la eficiencia sistémica en el conjunto de la región. Pero además esto también posibilitaría un ejercicio más efectivo de la soberanía económica de esos países al permitir distanciar sus estructuras productivas de las imposiciones y condicionantes de un mercado mundial globalizado en el que se ven obligados a participar en clara desventaja frente a las naciones industrializadas.

En definitiva, con el ALBA se busca configurar un sistema de comercio más «justo» y equitativo basado en la participación cooperativa, en donde cada país oferte a sus socios aquello que puede producir en las mejores condiciones posibles y reciba, a cambio, aquello que necesita.

La novedad de este proceso de integración no se ciñe tan sólo a su filosofía y principios rectores sino que, como no podía ser de otra forma, también impone un cambio en el contenido y las prioridades de su agenda. Y es que el reconocimiento de la existencia

de una enorme deuda social con los pueblos latinoamericanos exigiría, necesariamente, que en el centro de cualquier proyecto de integración se ubicara una estrategia decidida que tuviera como finalidad prioritaria su saldo.

Sin embargo, la opción seguida hasta ahora por esquemas de integración excesivamente economicistas, en donde las políticas sociales se consideran desde una perspectiva asistencialista y ceñidas a una función meramente paliativa de los efectos que, por otro lado, generan las políticas económicas de marcada impronta neoliberal, no habían hecho sino acentuar la magnitud de esa deuda social. El ALBA toma distancia de esos procesos y sitúa la deuda social —y, en especial, las carencias en materia de salud, educación y alimentación— en el centro de su estrategia de integración y en torno ella hace girar la mayor parte de sus desarrollos.

Por otra parte, y a diferencia de los procesos de integración neoliberal que han actuado de espaldas a los ciudadanos —y, consiguientemente, han cosechado su desinterés—, el ALBA ha apostado por una estrategia que implica directamente a las clases populares en el proceso de integración por la vía de convertirlos en sus principales beneficiarios lo que ha concitado su atención, respaldo y demanda de profundización.

Por una vez, los pueblos sienten que la integración se traduce en bienestar directo e inmediato, en una mejora objetiva de sus condiciones de vida y, por lo tanto, están dispuestos a respaldarla porque la consideran un avance en la configuración de un orden continental que antepone sus necesidades a su condición de mera fuerza de trabajo susceptible de explotación. Evidentemente, ello debe ir de la mano de unos estados dispuestos a convertir la solidaridad en una realidad operativa, lo que exige priorizarla frente a la lógica mercantil y, simultáneamente, tener la capacidad y voluntad de domeñar los mercados mediante el recurso a su regulación directa. Además, también exige de gobiernos con visión estratégica de largo plazo y con capacidad de transmitir y convencer a sus poblaciones de los beneficios globales de una apuesta decidida por la cooperación y la solidaridad como pauta esencial de interrelación entre países que aspiran a un futuro de bienestar común, a una auténtica comunidad. Pero, sobre todo, necesita de gobiernos fuertes y con capacidad de resistir las presiones y agresiones de determina-

dos grupos de poder que, contemplando este tipo de acuerdos desde una perspectiva estrictamente mercantilista, entienden la solidaridad como pérdida y las políticas sociales como populismo.

Ese esfuerzo gubernamental se ve complementado con el entusiasmo con el que estas políticas son acogidas por la población en general y por los movimientos sociales en particular gracias al elevado grado de participación popular que exigen tanto para su instrumentación efectiva como, lo que es más importante, para su propio diseño. Se articulan, así, por vez primera, políticas que tratan de comprometer tanto a los ciudadanos tradicionalmente excluidos del sistema como al conjunto de la ciudadanía en el desarrollo de una estrategia latinoamericana de inclusión social que, ante todo, intenta resolver los problemas esenciales de las grandes masas pauperizadas que habitan esa región del planeta.

Estas políticas están contribuyendo, así, a paliar necesidades materiales y sociales urgentes y a ofrecer a los pueblos las ventajas tangibles en términos de bienestar que se derivan de un proceso de integración que antepone lo social a lo económico, lo solidario a lo competitivo. Y, al mismo tiempo, tampoco debe ser desestimada su aportación a la generación de una conciencia real de ciudadanía entre la población tradicionalmente excluida; de pertenencia a una comunidad que, gracias a estas políticas, trasciende las fronteras nacionales y se configura a nivel latinoamericano sobre la base de la coincidencia en un gran conjunto de necesidades básicas insatisfechas o, lo que es igual, en su condición de acreedores de una deuda social que exige ser saldada cuanto antes.

Se trata, por lo tanto, de una apuesta decidida por gestar un proyecto de unificación latinoamericana basado en el protagonismo de los oprimidos. Es más, como dice Katz (2006), lo que no puede perderse nunca de vista en el horizonte es que «o el sujeto del nuevo proyecto son los oprimidos o la propuesta perderá significación transformadora».

Los limitados avances del ALBA en materia agropecuaria y alimentaria

Un proyecto de integración de esta naturaleza no podía dejar de lado la recuperación de la Soberanía Alimentaria para la región, y por tanto,

debía apostar decididamente por políticas agropecuarias que sirvieran a tal fin. Y, sin embargo, resulta significativo que en el documento inicial de constitución del ALBA no se hiciera ninguna mención específica al sector agropecuario, aunque los principios generales que deben guiar el desarrollo productivo dentro del marco regional sean perfectamente aplicables: complementariedad, trato especial y diferenciado para países y sectores en función de su nivel de desarrollo, cooperación, desarrollo económico equilibrado y sostenible o recuperación de la soberanía regional.⁷

En todo caso, esta circunstancia fue corregida tras la incorporación de Bolivia al ALBA en abril de 2006, bajo la Presidencia de Evo Morales. Enmienda que era esperable habida cuenta de la marcada importancia que la agricultura tiene en ese país y, a pesar de ello, de sus problemas para satisfacer las necesidades alimentarias de su población como consecuencia de que la mayor parte de la producción se destina a los mercados de exportación.

Así Bolivia se unía a Cuba y Venezuela planteando un nuevo instrumento de integración que complementaba al ALBA en diversas cuestiones y, especialmente, en materia agroalimentaria: el Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP). Este dedica especial atención a cuestiones tales como la recomposición de los estados y de sus estructuras, la Soberanía Alimentaria, la producción nacional, el respeto por las formas de vida tradicionales de las poblaciones indígenas e, incluso, la asunción de sus concepciones acerca del desarrollo humano y la preservación del medio ambiente.⁸ Desde entonces, las iniciativas para tratar de reforzar la seguridad alimentaria en la región no han dejado de sucederse aunque habría que

7. Declaración conjunta de los presidentes de Cuba y Venezuela para la creación del ALBA, del 14 de diciembre de 2004 (accesible en <http://www.alternativabolivariana.org>).

8. De hecho en el artículo 5 del TCP se dispone explícitamente que «Los países acuerdan ejecutar inversiones de interés mutuo que pueden adoptar la forma de empresas públicas, binacionales, mixtas, cooperativas, proyectos de administración conjunta y otras modalidades de asociación que decidan establecer. Se priorizarán las iniciativas que fortalezcan las capacidades de inclusión social, la industrialización de los recursos, la seguridad alimentaria, en el marco del respeto y la preservación del medio ambiente» (accesible en <http://www.alternativabolivariana.org>).

destacar que no se han aplicado aún con la intensidad desarrollada para el caso de otras políticas sociales, como pudieran ser las referidas a salud o educación.

Con todas sus limitaciones, la esencia de las políticas agropecuarias desarrolladas desde el ALBA parten del reconocimiento de la importancia que ese sector tiene para los países que lo integran e incide especialmente en la importancia que tiene para la subsistencia de millones de campesinos. En ese sentido, el ALBA trata de trascender la concepción meramente económica de lo agropecuario y opta por resaltar su dimensión social. La producción agrícola pasa a considerarse, entonces, desde la perspectiva de un modo de vida sobre el que se fundamenta la preservación de opciones culturales constantemente amenazadas desde la modernidad, desde el que se articulan formas de ocupación del territorio que buscan la relación armónica con la naturaleza y por su incidencia decisiva sobre la seguridad y la Soberanía Alimentaria.

A tal fin, en este acuerdo de integración se apunta hacia políticas que permitan compensar las desventajas propias de las pequeñas explotaciones en un mundo globalizado y que hagan viables las formas tradicionales de producción, al tiempo que se tratan de superar las dinámicas competitivas entre economías vecinas que lograrían una mayor Soberanía Alimentaria e, incluso, una mejor inserción en los flujos del comercio internacional por la vía de la complementación productiva que por la de la competencia.

En el marco de esa filosofía, hay que destacar que la intensidad de la atención prestada a los temas agropecuarios y a la soberanía y seguridad alimentaria aumentó especialmente tras la crisis alimentaria que tuvo lugar durante 2008 como consecuencia del acelerado incremento del precio de los alimentos. Buena prueba de ello es que en mayo de 2008 un numeroso grupo de países latinoamericanos, entre ellos todos los del ALBA, se reunieron en Managua en la «Cumbre Presidencial sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria: Alimentos para la Vida». En esa Cumbre se planteó la necesidad de recurrir a una estrategia común sustentada sobre la complementariedad entre las diversas políticas y programas agroalimentarios de la región, entre los cuales se encontraba el Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria en el Marco del ALBA.

Como puede colegirse del propio nombre de la iniciativa, la crisis alimentaria había sorprendido a los países del ALBA sin un programa aún activo en materia de seguridad alimentaria. Y ello a pesar de que un año antes, en la V Cumbre del ALBA de 29 de mayo de 2007, los presidentes había afirmado con grandilocuencia que:

El ALBA está obligado a garantizar la alimentación de nuestros pueblos en calidad y cantidad suficientes. El logro de este objetivo constituye la prueba de fuego del conjunto de proyectos estructurantes. Alcanzar el autoabastecimiento compartido en la producción y distribución de alimentos, garantizando la seguridad alimentaria debe estar en el centro de los planes estratégicos de largo plazo.⁹

Esa declaración de intenciones se complementó con el anuncio de dos proyectos concretos. Por un lado, la creación de un Banco de Alimentos para garantizar el abastecimiento a la población; y, por otro lado, la creación de una empresa «grannacional» de productos alimentarios.

Es de esperar que estas empresas «grannacionales» constituyan la expresión avanzada de la posibilidad de articular proyectos empresariales de naturaleza estatal sobre la base de la complementariedad económica entre países. En este sentido, el concepto de empresas grannacionales surge en oposición al de empresas transnacionales y se orienta a «privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas garantizando su continuidad y rompiendo con la lógica de la reproducción y acumulación de capital». A tal efecto, las líneas que rigen su creación y funcionamiento son las siguientes:¹⁰

9. Hasta esa fecha se había avanzado muy poco en esa materia. Tan sólo se había reconocido la posibilidad de utilizar mecanismos de comercio compensado entre países y que, en algún caso, había implicado a productos agropecuarios y se había firmado una carta de intenciones entre Cuba y Venezuela para crear una empresa mixta para la producción y exportación de arroz.

10. «Conceptualización de Proyecto y Empresa Grannacional en el marco del ALBA». Documento de la VI Cumbre del ALBA (accesible en <http://www.alternativabolivariana.org>).

- Parten de la noción de integración productiva y tienen en cuenta las necesidades de complementación económica entre las naciones que la integran en áreas fundamentales para el desarrollo económico y social.
- Su producción debe orientarse a satisfacer el consumo final o industrial del mercado intra-ALBA con la intención de crear una zona de comercio justo a su interior.
- Finalmente, estas empresas operarán bajo los principios de complementariedad, solidaridad, cooperación, reciprocidad y convivencia armoniosa del hombre con la naturaleza explotando racionalmente los recursos naturales y ejecutando proyectos ambientalmente sustentables, promoviendo condiciones de trabajo digno y redistribución equitativa de las riquezas.

Sin embargo, hasta el momento ninguno de esos proyectos se ha concretado a nivel multilateral en las áreas agropecuaria o de alimentación aunque sí lo ha hecho a nivel bilateral, especialmente entre Cuba y Venezuela.¹¹ Es por ello que en la última Cumbre del Alba celebrada a mediados de diciembre de 2009 se instó a los gobiernos a «la conformación y activación urgente de las empresas y proyectos grannacionales priorizados», entre los que se encuentran los relacionados con esas áreas.

Líneas estratégicas para el avance hacia la soberanía y la seguridad alimentaria en el ALBA

Como puede apreciarse, los avances en materia agroalimentaria del ALBA no son asimilables a los que se han producido en otras áreas de integración económica y social como educación, sanidad, energía, telecomunicaciones o el sector financiero. Bien es cierto que esa carencia podría explicarse, de alguna manera, aludiendo a la propia naturaleza difusa de este proceso de integración que carece de una institucionalidad definida y funciona a golpe de los impul-

11. Entre otras, en julio de 2007 se crearon cinco empresas mixtas entre los dos países en las áreas de avicultura, lácteos, leguminosas, arroz y forestal.

tos políticos imprimidos desde las distintas cumbres presidenciales celebradas hasta el momento.

Eso explicaría que fuera a raíz de la reunión celebrada para tratar la reciente crisis alimentaria cuando el problema de la soberanía y la seguridad en esa cuestión se pusieran sobre la mesa de manera más firme y se planteara la necesidad de revertir los efectos que más de dos décadas de neoliberalismo han tenido sobre el sector agropecuario latinoamericano y, especialmente, sobre los campesinos de la región. Y es que el modelo neoliberal aperturista dominante en el área agropecuaria había subvalorado la importancia del sector para la creación de un mercado interno de alimentos, desarticulando la institucionalidad agrícola —especialmente la referida a la investigación y al crédito rural— y condenando a los habitantes de las áreas rurales a la pobreza y la miseria.

De la mano de ese modelo neoliberal, y como se apuntó en la primera parte de este trabajo, se procedió a la apertura comercial unilateral y a la firma de tratados de libre comercio bilaterales o multilaterales con países de la región o de fuera de ella; se eliminaron los subsidios a la producción; se privatizaron las empresas estatales del ramo; se desregularon los mercados de bienes y servicios agropecuarios y se redujeron las facilidades para acceder al crédito rural. La crisis alimentaria vino, entonces, a poner de manifiesto que las supuestas bondades del modelo no eran tales y ha forzado a los países que están buscando una forma de integración alternativa de sus economías a situar nuevamente en su agenda política más inmediata el problema de la seguridad alimentaria.

A tal efecto se hace urgente una atención prioritaria de los países del ALBA hacia el sector agropecuario que permita revertir las dinámicas impuestas por el modelo neoliberal y que, a nuestro modo de ver, debiera centrarse en los siguientes aspectos.

En primer lugar, en recuperar la pequeña producción rural no sólo porque ha sido la que con mayor intensidad ha sufrido los embates de la ofensiva neoliberal sino por su decisiva importancia para la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en ese entorno y que, en la mayor parte de América Latina, sigue siendo la mayor parte de la población. La recuperación de la producción rural es fundamental, de entrada, como política de lucha contra la pobreza en un entorno caracterizado por el elevado por-

centaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza y por la ausencia de programas de protección social o de sostenimiento de rentas que permitan aliviarla. Pero, además, tampoco debe desecharse la contribución que desde el entorno rural se hace a la seguridad alimentaria y a la sostenibilidad ambiental.

En este sentido, se impone una política que facilite el acceso de los pequeños agricultores en condiciones ventajosas a semillas y fertilizantes; a la propiedad y explotación de las tierras; a tecnologías adaptadas a sus condiciones de producción; a financiación bajo la forma de crédito rural a bajos tipos de interés y con mecanismos de corresponsabilidad que no necesariamente debe ser financiera sino que puede condicionarse al cumplimiento de programas sociales (vacunación, escolarización de los niños; alfabetización de los adultos, etc.); a infraestructuras que les permitan dar salidas a sus excedentes en las mejores condiciones posibles; y a mercados locales cautivos en los que rija un precio justo por sus productos y no los precios internacionales.

Esta política debería complementarse con dos acciones decididas por parte de las autoridades públicas. Por un lado, con una política de compras públicas en las que se priorice la producción de los pequeños y medianos productores rurales en lo que a las compras por parte del Estado se refiere. Ello permitiría transferir rentas hacia esos agentes fomentando su producción y asegurándoles un mercado local cautivo en el que regiría unos términos de intercambio favorables para sus productos. Igualmente, en la medida en que esa producción se destine a programas públicos de suministro de alimentos para las clases más desfavorecidas, la producción rural nacional encontrará un destino asegurado, ampliará el consumo local de alimentos reduciendo los costes de transporte y almacenamiento, y sobre todo, contribuirá a mejorar la renta y la dieta de los más pobres, tanto entre los productores como entre los consumidores.

Y por otro lado, y también como política pública, debería estimularse la integración de la producción rural en las cadenas productivas agropecuarias respetando, igualmente, unos términos de intercambio favorables para ella. Esa integración debiera producirse a distintos niveles: productivo, en la industria de transformación, en la comercialización interna y en la exportación de los excedentes una vez atendido el mercado interno.

Todas estas políticas debieran acompañarse de la recuperación decidida de la institucionalidad agropecuaria que tan devastada se encuentra en la mayor parte de los países tras la etapa neoliberal. En este sentido, desde el movimiento campesino se han hecho varias propuestas que, entendemos, debieran ser atendidas cuanto antes por los países del ALBA por su especial trascendencia de cara a recuperar dicha institucionalidad (Silvia, 2008). Así, desde ese movimiento se plantea la necesidad de crear, en primer lugar, un instituto latinoamericano de reforma agraria y Soberanía Alimentaria que facilite el acceso a la tierra de los pequeños y medianos productores que carecen de ella; en segundo lugar, también se insta a crear un banco latinoamericano de semillas que rompa con el monopolio de su comercialización en manos de unas pocas empresas transnacionales; y, finalmente, también se propone la apertura de un instituto de tecnología e investigación agropecuaria para la cooperación, el asesoramiento y el impulso de políticas de tecnología agraria para la producción sustentable.

En cualquier caso, tanto las políticas agropecuarias nacionales como estos proyectos regionales deben sustentarse sobre la complementariedad productiva en el marco territorial del ALBA y tener como norte absoluto la conquista de la soberanía y la seguridad alimentaria. El reconocimiento de la importancia de esos objetivos, la búsqueda de fórmulas alternativas a las meramente mercantiles para alcanzarlos y la priorización de las necesidades humanas frente al beneficio se encuentran ya latentes en el seno del ALBA. Ahora es tan preciso como urgente que ese proceso de integración asuma que el refuerzo de la capacidad de generar alimentos para sus pueblos no admite más demora y avance decididamente en esa línea.

Bibliografía

- CEPAL (2007), *Indicadores para el seguimiento del Plan Agro 2015*. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL.
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. y GARAY, L.J. (2003), «El Área de Libre Comercio de las Américas: expectativas de largo plazo», en PUYANA, A. (coord.) *La integración económica y la*

- globalización: ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, México, Flacso; Plaza y Valdés Ed.
- FAO (2008), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria, amenazas y oportunidades*, Roma, FAO.
- (2009), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*, Roma, FAO.
- GUDYNAS, E. (2008), «Un análisis preliminar de las transformaciones recientes en la agricultura latinoamericana», *Economía Crítica y Desarrollo* 3 (5), pp. 167-191
- KATZ, C. (2006), «Las disyuntivas del ALBA», *Rebelión* (consultado en <http://www.rebelion.org/docs/29179.pdf>).
- MARTÍNEZ, O. (2005), «ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión», *Rebelión* (consultado en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=19818>).
- PÉREZ GARCÍA, A. (2008), «Agricultura y alimentación: resultados y desafíos», en CORREA, E.; DÉNIZ, J. y PALAZUELOS, A. (coords.) *América Latina y desarrollo económico: Estructura, inserción externa y sociedad*, Madrid, Akal.
- PUYANA, A., coord. (2003), *La integración económica y la globalización: ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, México, Flacso y Plaza y Valdés Ed.
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. (2002), *La compra-venta de México: Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*, México, Plaza y Valdés.
- SILVA, S.T. (2008), «Perspectivas del movimiento campesino latinoamericano y caribeño dentro del ALBA», *EcoPortal* (consultado en <http://www.ecoportal.net/content/view/full/79263>).

VIII. ENTREVISTA A PETER ROSSET: UNA VISIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS ACTUALES EN AMÉRICA LATINA

Xavier Montagut, Jordi Gascón y Natalia Riera

—La Vía Campesina afirma que es la hora de la Soberanía Alimentaria y que hay que empezar a poner en marcha políticas nacionales en esta línea. ¿Está siendo esta reclamación asumida por la propuesta de integración regional ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas)? ¿Tiene el ALBA una política agraria definida? ¿Qué papel tienen los movimientos campesinos en propulsarla?

Peter Rosset: El ALBA ofrece una importante oportunidad a gobiernos aliados, o que mantienen buenas relaciones, y que presentan intereses comunes a la hora de promover políticas de Soberanía Alimentaria o cercanas a ella. Sobre todo porque estos gobiernos, al recibir el ataque del imperialismo y de las empresas multinacionales, han padecido con mayor intensidad la crisis alimentaria mundial. Y es que las empresas multinacionales han acentuado sus políticas especulativas en países no afines a los intereses de Estados Unidos como Venezuela o Bolivia con el objetivo de deslegitimar a sus gobiernos. Por ejemplo, en Venezuela, Parmalat¹ y Nestlé² conspiraron para acaparar y exportar a Colombia la leche producida en el país, agudizando las largas colas que se formaban para comprar este producto, y así desprestigiar al gobierno de Hugo Chávez. En

1. Parmalat es una empresa transnacional de la alimentación, con sede en Italia, especializada en lácteos.

2. La Société des Produits Nestlé S.A., con sede en Suiza, es la compañía de la agroalimentación más grande del mundo.

Bolivia también practicaron políticas similares con el aceite y otros productos de alimentación.

Esta situación ha favorecido que los gobiernos que forman parte del ALBA sean especialmente sensibles a estos temas. Pero no sólo ellos. Todos los países tuvieron que enfrentar la subida de los precios de los productos agropecuarios de 2008, y no hay nada que ponga más nervioso a un gobierno que el surgimiento de motines por la falta o encarecimiento de los alimentos. En estos momentos hay un número cada vez más grande de instituciones públicas de ámbito nacional, regional y local, y en todos los continentes, abiertas a las propuestas de la Soberanía Alimentaria.

Es en este contexto en el que La Vía Campesina considera que en todos los países se puede avanzar hacia políticas públicas de Estado a favor de la Soberanía Alimentaria, y especialmente en los países que forman parte del ALBA por ser más progresistas y sufrir esos ataques y manipulaciones.

Entre los países que forman el ALBA, así como en aquellos que forman parte de Petrocaribe, que son algunos más,³ hay una preocupación, expresada en varias ocasiones por el presidente Chávez, por lo que en ocasiones denomina Seguridad Alimentaria y otras Soberanía Alimentaria. A través de los acuerdos de venta de petróleo a precio y crédito preferencial a los países de Petrocaribe, se ha generado un fondo nacional destinado a favorecer la producción de alimentos para asegurar la Soberanía y la Seguridad Alimentaria de cada país miembro. En el espacio ALBA se acaba de crear una nueva empresa pública internacional, Gran Nacional de Alimentos, propiedad de los gobiernos que forman parte de este espacio común, con estos mismos objetivos. Se puede decir que estas propuestas son buenas intenciones para asegurar la producción de alimentos.

No obstante, las organizaciones campesinas tienen serias preocupaciones sobre cómo se están llevando a cabo estos esfuerzos. Por ejemplo, no hay una indicación de que la producción que se adquiera con los fondos nacionales destinados a la Seguridad Alimentaria generados por Petrocaribe proceda del sector campesi-

3. Petrocaribe es una alianza petrolera de países del Caribe iniciativa del Gobierno Bolivariano de Venezuela.

no. Por el contrario, se sabe que en muchos casos se está contratando al sector de los agronegocios. E igual pasa con la empresa Gran Nacional de Alimentos. Tenemos información de que va a financiar la producción agroindustrial y a favorecer el suministro de paquetes tecnológicos (semillas híbridas, fertilizantes químicos, insecticidas, maquinaria, equipos de riego, etc.).

Así que no necesariamente las propuestas del ALBA y de Petrocaribe favorecen la propuesta de Soberanía Alimentaria que defiende La Vía Campesina, propuesta que evidencia la dicotomía y conflicto entre dos modelos de producción agraria: un modelo campesino, sostenible, basado en el mantenimiento de los seres humanos en el campo y en la biodiversidad, y el modelo agroindustrial basado en el monocultivo, en el uso de químicos de síntesis y en la mecanización, que está desplazando al campesinado de su tierra y espacio.

Por tanto, no es suficiente elegir un gobierno de izquierda o de centro-izquierda, confiando que con ello todo irá bien. Es necesario que las organizaciones campesinas mantengan su autonomía de esos gobiernos, con una posición de apoyo constructivo cuando sus políticas son las adecuadas, y crítica y de presión cuando no es así. Hay que mantener una posición de alerta y de presión con esos gobiernos amigos. Es muy interesante generar fondos para la Seguridad Alimentaria en cada país y a nivel regional, pero eso tiene que ir acompañado de políticas que aseguren que los contratos de adquisición de alimentos se hacen con la población campesina e indígena, y no con la agroindustria, su gran enemigo.

—En el mapa político actual latinoamericano parece difícil hacer generalizaciones. Para empezar, sería interesante fijarse en algunos de los países que integran el ALBA donde el cambio de las estructuras agrarias parece haber entrado en la agenda gubernamental. Es obligado empezar por Cuba, que tras la caída del bloque socialista inició cambios radicales a favor de la Soberanía Alimentaria. Sin embargo, casi dos décadas después de iniciar esta política, sigue teniendo una gran dependencia de la importación de alimentos. ¿Cómo explicas esta situación?

P. R. Para entender la situación de la agricultura cubana actual hay que conocer la situación existente antes de la Revolución, cuan-

do el capital norteamericano dominaba el sector de la producción de caña de azúcar a través de grandes latifundios de monocultivo que fomentaba el desplazamiento del campesino de su tierra. La Revolución fue una revolución muy agraria, empujada por el campesinado. Resultado de ello, una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue la reforma agraria, y durante los primeros años las políticas en este sector fueron similares a lo que hoy denominamos Soberanía Alimentaria: diversificación agraria para reducir el monocultivo y mejora del nivel de autosuficiencia en la producción de alimentos. Pero esto cambió como resultado del contexto geopolítico. La presión y el bloqueo norteamericano llevó al acercamiento de Cuba al bloque soviético. Y los países europeos que formaban este bloque, aunque socialistas, también requerían importar materias primas como el azúcar, así que ofrecieron términos de intercambio para las exportaciones cubanas de este producto mucho mejores que los que ofrecían los países capitalistas a otros países del Sur. Ante esta nueva situación, fue relativamente cómodo para Cuba caer en la trampa y volver al modelo agroexportador basado en el monocultivo y en la importación de alimentos, ahora provenientes de los países del bloque socialista. Este modelo se mantuvo hasta la caída del bloque socialista en 1989-1990 y el inicio del Período Especial,⁴ cuando Cuba padeció una crisis alimentaria. Resultado de esta crisis, Cuba inició políticas dirigidas a fomentar un modelo agrario menos dependiente de las importaciones de alimentos y más ecológica.

Este proceso histórico ha hecho que las cifras de la dependencia alimentaria de Cuba hayan fluctuado con los años. Antes de la Revolución era sumamente dependiente. Esta dependencia disminuyó durante los primeros años de la Revolución. Posteriormente esa dependencia, ahora de las importaciones del bloque socialista, volvió a aumentar. Con la caída del bloque socialista y el inicio del Período Especial, observamos primero un colapso de la producción, tanto de la producción para la exportación como también de

4. Se denomina así el período posterior a la caída del bloque socialista y de la desaparición de la COMECON que llevó a Cuba a una fuerte crisis económica y le obligó a cambiar su modelo productivo.

alimentos para el mercado nacional, ya que no se podían importar los insumos químicos y maquinarias que se necesitaban. Estos productos de importación fueron sustituidos rápidamente por técnicas ecológicas como la yunta de bueyes, y comenzó a disminuir la dependencia alimentaria al aumentar la producción de alimentos. A final de la década de los años noventa, Cuba ya había recuperado los niveles de producción de alimentos de antes del Período Especial. Con datos de la FAO en la mano podemos observar como entre 1986 y 1995, período que abarca el colapso del bloque socialista y de la producción de alimentos en Cuba resultado del fin de las importaciones de insumos agrarios, el crecimiento anual de alimentos per cápita fue el peor de toda América Latina: aproximadamente un 5% negativo por año. Sin embargo, cuando Cuba transforma su agricultura, ya en los noventa, hacia un modelo más ecológico e independiente de las importaciones de insumos, se invierte esta tendencia. En la década siguiente, la que va de 1996 a 2005, Cuba presenta la tasa per cápita de producción de alimentos más alto de toda América Latina: un 4,2% al año. El colapso del bloque socialista colocó a Cuba en la peor situación en cuanto a producción de alimentos, pero la transformación agroecológica lo dejó en el mejor lugar, reduciendo mucho la dependencia.

No obstante, en los últimos años otra vez se ha revertido la tendencia. Ha crecido la dependencia de las importaciones de alimentos. ¿Cómo se explica esto? Creo que la recuperación de su economía llevó a Cuba a aprovechar una excepción «humanitaria», entre comillas, del bloqueo económico norteamericano que permite la compra de alimentos de Estados Unidos. Es una decisión estratégica que no tiene nada que ver con la alimentación, sino que va dirigida a conseguir apoyo político en Estados Unidos para frenar una posible invasión y favorecer el levantamiento del bloqueo. El gobierno cubano creyó que comprando grandes cantidades de alimentos a corporaciones de Estados Unidos se iba a construir ese frente. Es una percepción que no surge de la nada, sino que toma como ejemplo el caso de Vietnam. El bloqueo a Vietnam se levantó precisamente porque las corporaciones norteamericanas no querían que las europeas acapararan el mercado vietnamita, y presionaron a la Casa Blanca contra el embargo. Cuba ha querido repetir el proceso buscando una buena relación con las corporacio-

nes norteamericanas. Lamentablemente no creo que esta política haya creado esos lazos, aunque las corporaciones han obtenido buenos beneficios. Y esta política de nuevo ha dejado a Cuba en una situación de dependencia: las importaciones han crecido de 100 millones de dólares al año a 1.000 millones. Y el volumen de las importaciones ha llevado a deprimir la producción nacional.

Así pues, cuando llegó la crisis mundial de los alimentos, Cuba había vuelto a una situación de dependencia después de haber alcanzado casi la Soberanía Alimentaria. Es irónico. No es que Cuba no pueda producir sus propios alimentos. Fue una decisión de estrategia geopolítica. Con la crisis de los alimentos, el precio de estos se duplicó. Y ahora Cuba no puede importar 2.000 millones de dólares en productos alimentarios.

—¿Que política está desarrollando el Gobierno cubano frente a esta situación? ¿Hacia donde crees que puede evolucionar?

P. R. La situación explicada coincide, aproximadamente, con la asunción de la presidencia por parte de Raúl Castro. Cabe señalar que Raúl siempre ha sido un gran defensor de la producción campesina. Para enfrentar una cuenta de importaciones astronómica, y una producción nacional de alimentos deprimida pero con gran potencial, está proponiendo políticas dirigidas a reinvertir esta situación y a buscar la independencia alimentaria en base a la producción campesina. Hay perspectivas que indican que Cuba va a volver a favorecer una política de Soberanía Alimentaria.

Hay que desatacar la existencia en Cuba de una fuerte organización de base campesina, la ANAP (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños), que forma parte de La Vía Campesina. La ANAP tiene un movimiento en su interior denominado «Movimiento Agroecológico de Campesino a Campesino», que se inició hace sólo diez años, al que ya se han incorporado más de 100.000 familias campesinas, más de una tercera parte del total de familias campesinas del país. Estas familias, que han transformado su producción a la agroecología, están obteniendo los mayores índices de productividad por hectárea de Cuba, y con una menor dependencia de insumos químicos. Además, estas explotaciones son las que más rápidamente se recuperan de los huracanes, un problema que se está acrecentando con el cambio climático.

Pienso que los planteamientos de Raúl a favor de la recuperación de la producción nacional y la autosuficiencia, junto con este movimiento campesino en auge a favor de la producción agroecológica que está mostrando tan buenos resultados, han de llevar en poco tiempo a Cuba a convertirse de nuevo en un modelo internacional de políticas a favor de la Soberanía Alimentaria.

En lo concreto, Raúl está ahora apoyando políticas de autosuficiencia con el rubro de la leche. Actualmente Cuba importa la mitad de la leche que consume en forma de leche en polvo, que luego se reconstituye. El litro de leche obtenido de esta manera es sumamente caro, muy por encima del litro de leche producido por campesinos cubanos. Como programa piloto de dos años, Cuba ha iniciado una política encaminada a que cada municipio sea autosuficiente en la producción de lácteos. Cada municipio ha tenido que desarrollar su propio plan para alcanzar este objetivo. En el caso de municipios fuertemente urbanos, como La Habana, se ha dado la posibilidad de hermanarse con municipios excedentarios en producción de leche. El programa ya tiene un año de funcionamiento, y los resultados están siendo muy buenos. La producción campesina de leche ha aumentado considerablemente. Hay que señalar que el programa se ha incentivado con un aumento del precio de la leche de producción nacional de más del 100%, y no obstante el precio sigue siendo inferior al de la leche importada. También se redujo la burocracia permitiendo la entrega directa de la cooperativa campesina a la planta procesadora de leche más cercana, ya que antes se tenía que enviar la leche a un centro de acopio provincial para luego regresar a plantas procesadoras a veces muy cercanas de las explotaciones que la habían producido. Cuando tuvimos la oportunidad de visitar y conocer *in situ* el programa, los dirigentes municipales nos explicaron que aplicar este programa no era complicado. Hicieron reuniones previas con cada cooperativa para conocer su potencial productor de leche, y en muchos casos las demandas de las cooperativas eran muy sencillas: que los camiones de acopio se acercaran un kilómetro más a la cooperativa, o alguna mejora no muy costosa.

Lo interesante de este programa está en su papel ejemplificador. En cualquier país, si a un ministro de agricultura se le dice, «oiga, en dos años el país ha de producir 400 millones de dólares más en

leche», es posible que se quiera suicidar. A nivel nacional, el reto parece imposible. Pero cuando se descentraliza a nivel de municipio, lo que parece un objetivo imposible resulta ser una tarea relativamente fácil. Cuba nos enseña, así, un camino de cómo a través de las políticas públicas de Estado se puede alcanzar la meta de la Soberanía Alimentaria.

—En el ámbito latinoamericano, Venezuela es tal vez el país con un tejido campesino más escaso y que presenta una mayor dependencia de las importaciones de alimentos. No obstante, la constitución promulgada en 1999 defiende políticas a favor de la agricultura campesina, y en 2008 se elaboró y aprobó la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. ¿Qué papel tienen las políticas agrarias en la agenda del gobierno de Hugo Chávez?

P. R. Se ha convertido en una prioridad para Chávez ya que, como comenté anteriormente, Venezuela empezó a sufrir la crisis alimentaria antes que los demás países resultado de lo que considero fue una conspiración en contra de su gobierno organizada por la derecha venezolana del agronegocio, la empresas multinacionales de la alimentación como Parmalat, Nestlé o Carlyle,⁵ y el imperialismo norteamericano. Así pues, Hugo Chávez se sensibilizó muy tempranamente en relación a este problema. Se puede afirmar que es de los pocos presidentes que aboga por la Soberanía Alimentaria. Ha implementado políticas que han tenido impacto, si bien han sido muy verticalistas debido a la debilidad del sector campesino venezolano, poco organizado y no muy fuerte. Esta debilidad es resultado de que el sector agropecuario venezolano es muy escaso en comparación con el resto de Latinoamérica, producto de haber tenido petróleo desde los años 20. Con petrodólares siempre fue mucho más fácil importar alimentos que producirlos. El resultado es que Venezuela presenta un latifundio más débil, un agronegocio más débil, un sector campesino más débil, facultades de agronomía más débiles y un ministerio de agricultura más débil que cualquier otro país de la región. No es tarea fácil.

5. Carlyle Group es una empresa transnacional con sede en Estados Unidos que tiene intereses en el sector de la alimentación.

Pero aún con ello, en febrero de 2009 la FAO señaló a Venezuela por los esfuerzos de su gobierno en la implementación de políticas, estrategias y programas para enfrentar la crisis económica global y la volatilidad de los precios de los alimentos, así como por proteger la seguridad nutricional y alimentaria de la población. Concretamente, la FAO indicó como políticas positivas la creación de la cadena nacional de supermercados públicos (Mercal), que ofrece alimentos a sectores empobrecidos a precios subvencionados, y de la empresa estatal de distribución de alimentos a precios controlados. Venezuela también ha hecho esfuerzos a través de la reforma agraria que, aunque tiene problemas, permite evidenciar algunos avances. Resultado de estas políticas, vemos que en los diez años de gobierno de Hugo Chávez la producción agropecuaria nacional ha aumentado un 24%, si bien es cierto que empezando desde un nivel de autosuficiencia muy bajo en relación a otros países. Si tomamos algunos productos específicos, vemos que en la última década la producción de maíz ha aumentado un 205%, el arroz un 94%, el azúcar un 13% y la leche un 11%. Esto está reduciendo la dependencia de las importaciones, pero sigue habiendo por delante una tarea ingente. Y es que hasta hace poco Venezuela estaba importando el 75% de sus alimentos. Es lo que allá llaman una «agricultura de puertos».

Venezuela cuenta, por tanto, con un presidente sensibilizado y con un gobierno que ha establecido políticas que ha confrontado al Estado con el agronegocio nacional y las multinacionales, llegando incluso a la expropiación de varias plantas procesadoras de leche y cereales de estas empresas. Lamentablemente la empresa distribuidora de alimentos, aunque juega un papel importante para los consumidores, no está adquiriendo la mayoría de sus productos en el sector campesino, sino en el agronegocio nacional. El gran obstáculo en Venezuela es el bajo nivel de organización del sector campesino resultado del proceso histórico antes explicado. Pero ese es el reto. Porque es muy difícil alcanzar la Soberanía Alimentaria con directrices que vienen de arriba. Aún en el mejor de los casos, cuando encontramos un gobierno amigo como es el caso venezolano, igualmente se requieren movimientos fuertes y organizados de productores campesinos y consumidores que hagan contrapeso, que actúen de retroalimentación para mejorar y adecuar las políticas

estatales, y que presionen para que estas políticas se cumplan. Así está Venezuela. Hay avances visibles, pero aún queda mucho trabajo por delante. Y es difícil enfrentar esta tarea sin organizaciones sociales de base fortalecidas.

—Jalado por movimientos sociales mayoritariamente de base campesina e indígena, en 2006 un aymara, Evo Morales, asumió el cargo de presidente de Bolivia. La Constitución que la Asamblea elaboró y que fue aprobada en referéndum en 2009 considera la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política agraria, si bien el mismo texto tiene artículos que se enfrentan a este paradigma, como la aceptación de la gran propiedad agraria de hasta 5.000 hectáreas. ¿Qué posibilidades reales tiene el gobierno del MAS (Movimiento al Socialismo) de aplicar políticas pro-campesinas en zonas predominantemente latifundistas como las provincias orientales del país?

P. R. No lo tiene fácil. Desde el punto de vista de La Vía Campesina, Evo Morales es el presidente más campesinista del mundo. Es fundador de La Vía Campesina. Tiene un compromiso sincero con el sector campesino e indígena. Ayudó a definir el concepto de Soberanía Alimentaria. Pero no lo tiene fácil. Por razones históricas, el gobierno central de Bolivia es débil. En cambio el latifundio es muy fuerte y controla la estructura política de varias provincias importantes del país. Y hay que destacar que el gran latifundio de Bolivia hoy es de capital extranjero, especialmente brasileño. Aunque Lula sea supuestamente presidente de un gobierno, entre comillas, «progresista», en realidad su política internacional pasa por favorecer los intereses económicos del Brasil en el exterior. Es decir, que en el conflicto de la tierra en Bolivia, el gobierno brasileño defiende los intereses de los latifundios bolivianos que son mayoritariamente de capital brasileño. No defiende la propuesta de Soberanía Alimentaria que propone Evo Morales.

Con estas dificultades, para colocar la ley de lo que Evo Morales denomina Revolución Agraria tuvo que ceder mucho. Tuvo que colocar el techo de propiedad de la tierra en 5.000 hectáreas. La definición legal de latifundio actualmente en Bolivia es, así, una propiedad que está por encima de 5.000 hectáreas, lo que es absurdo. Esto evidencia la fuerza política que tiene la derecha, arraigada en el latifundio, en Bolivia.

En Bolivia hay un nivel de organización campesina e indígena con elevada capacidad de movilización, pero no tan potente en el instrumento específico de la ocupación de tierras para forzar procesos de Reforma Agraria. Existe un Movimiento Sin Tierra en Bolivia, hay organizaciones afines a Evo que hacen ocupaciones, pero no en la escala necesaria para ganar una confrontación política como la existente. Estas organizaciones no tienen el tamaño y fuerza que tiene el MST del Brasil. Tener una organización así sería la contraparte necesaria para ganar esa batalla. La batalla contra el latifundio en Bolivia, así, está aún en el aire. Es complicado. Y Evo sólo puede presionar hasta cierto punto, ante el riesgo secesionista de una parte del país o de un golpe de Estado. El golpe de Estado de Honduras en junio de 2009 es una llamada de atención para Evo y su lucha contra el latifundio.

—A diferencia de Evo Morales, Rafael Correa, en Ecuador, era un *outsider* poco antes de ganar las elecciones presidenciales en 2006. Igual que en Venezuela y Bolivia, abrió un proceso constituyente que terminó con la aprobación de un nuevo texto constitucional (2008) donde se plasman, también, los principios de la Soberanía Alimentaria. Y poco después promulgó una Ley de Soberanía Alimentaria (2009). Su política está recibiendo el apoyo de sindicatos campesinos como la FENOCIN,⁶ pero también sufre una dura oposición proveniente de la principal organización indígena, la CONAIE.⁷ ¿Qué valoración hace de esa nueva legislación? ¿Y cómo se explica esta oposición de sectores indígenas y campesinos?

P. R. Ante todo hay que destacar que es sumamente importante que países como Ecuador, Bolivia o Venezuela hayan introducido el concepto de Soberanía Alimentaria en la constitución y hayan promulgado leyes de Soberanía Alimentaria. Porque esto abre un espacio real, crea una cobertura legal, para que las organizaciones sociales empujen a los gobiernos hacia políticas públicas adecuadas. Pero esto no significa que la batalla se haya ganado. Hay

6. Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.

7. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

que trasladar lo que dice la ley o la constitución a la realidad, y eso requiere movilización y presión política incluso cuando el gobierno es aliado.

Es muy complicada la situación de Correa, como persona, como presidente, frente a la situación de división existente en los movimientos sociales, como es el caso que enfrenta la CONAIE, la organización indígena más importante, y la FENOCIN, el principal sindicato campesino, de afrodescendientes, y también indígena. Cuando se formuló la Ley de Soberanía Alimentaria surgieron diferencias de opinión importantes entre algunos sectores de la CONAIE y grupos ecologistas que consideraban que las cláusulas en contra de los transgénicos, especialmente de tecnología Terminator, y del control de los alimentos por parte de las multinacionales, no eran suficientemente contundentes. La FENOCIN, en cambio, consideró que era la mejor ley que se podía conseguir en el contexto actual. FENOCIN, que es miembro de La Vía Campesina, apoyó la ley. En cambio la CONAIE, que aunque no es miembro formal, sí es aliado de La Vía Campesina, se opuso y se movilizó en contra. En fin, la ley quedó como quedó. Haciendo una lectura en frío, creo que se puede afirmar que establece una legislación mucho mejor que la existente en la mayor parte de los países. Pero la CONAIE tiene razón al afirmar que no es una ley perfecta y que tiene puntos débiles.

Otro punto de confrontación en Ecuador es el tema minero. Y es que los planteamientos ideológicos de Correa, similar a los de Chávez, si bien por un lado se puede afirmar que es progresista y de izquierda, por otro lado es sumamente desarrollista. E históricamente, el desarrollismo siempre ha estado en conflicto con el modo de producción campesino y el mundo indígena. El desarrollismo, sea capitalista o socialista, explota recursos naturales que suelen encontrarse en territorios campesinos e indígenas. A aquel indígena que ve como se construye un oleoducto en su comunidad que no respeta el medio ambiente, le es igual si el gobierno es socialista o capitalista; igual le destruye su territorio. Esto ha generado la contestación al gobierno en Ecuador, igual que ha sucedido en otros países, de la población indígena encuadrada en la CONAIE y de grupos ecologistas. La posición política de la FENOCIN es más matizada. Por un lado, coinciden que se trata de políticas equivocadas, casi neoliberales. Pero por otro lado consideran que hay que aprovechar la oportunidad

única e histórica que ofrece la presidencia de Correa para avanzar en muchos temas que se encuentran en la agenda de los movimientos sociales. El posicionamiento de FENOCIN es que se ha de mantener la autonomía en relación al gobierno (aunque es verdad que algunos de sus líderes han asumido cargo públicos), pero no pasar a la oposición. FENOCIN argumenta que pasar a la oposición abierta supone hacer el juego a la derecha. Considera que se ha de ser aliado del gobierno pero desde una posición autónoma crítica y constructiva. Esta es su principal diferencia con la CONAIE, que piensa, y en parte con razón, que la agresión que puede padecer algunos territorios indígenas son suficientemente graves como para plantear una política de oposición abierta.

No tengo claro quien tiene razón. Creo que ambos sectores la tienen en parte. Las diferencias entre CONAIE y FENOCIN, no obstante, vienen de atrás. CONAIE, a través de su brazo político Pachakutik,⁸ participó en los dos gobiernos anteriores al de Correa, creyendo que ofrecían oportunidades de avanzar, y acabaron quemados. No lograron lo esperado y quedaron debilitados. Después de esas dos malas experiencias, su posición es la de no pactar con ningún gobierno para no dejarse engañar de nuevo. El proceso de FENOCIN, en cambio, es el contrario. No entraron en los dos gobiernos anteriores porque consideraron que no suponían propuestas realmente progresistas, que era una trampa. Y cuando llega Correa sí que lo apoyan. Esta situación es muy compleja. Desde fuera es difícil de entender: CONAIE, que pactó con los gobiernos anteriores, critica a la FENOCIN por pactar con Correa, y la FENOCIN, que criticó a la CONAIE por pactar con esos gobiernos, ahora la critica por no pactar con el actual.

Hay cierto grado de razón en la CONAIE, al oponerse a la Ley de Minería y criticar la Ley de Soberanía Alimentaria, y también tiene otro grado de razón la FENOCIN, al considerar que es una oportunidad histórica que hay que aprovechar. Son los ecuatorianos, en fin, los que deben decidir cómo manejar una situación tan compleja.

8. Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP).

—El gobierno sandinista, en Nicaragua, parece extremadamente ambigüo. Por un lado, el discurso de Daniel Ortega en los ámbitos internacionales es claramente anti-neoliberal. Pero este discurso no parece corresponderse con su política económica. ¿Se entrevé algún cambio significativo en la política agraria nicaragüense?

P. R. El caso nicaragüense también es complejo. Es cierto que el Daniel Ortega actual no es el de los años ochenta. Podríamos decir que el actual es un «sandinista *light*», o un «Daniel Ortega *light*». Muchas de las críticas que se le hacen son correctas, como que ha personalizado el partido o que ha diluido mucho sus posiciones políticas en el afán por alcanzar el poder y la necesidad para ello de pactar con otros sectores. Pero también creo que la situación no es tan negativa como consideran algunos sectores progresistas internacionales. La situación nicaragüense es, repito, compleja. Por un lado ofrece oportunidades reales para los movimientos populares, pero por otro, de ninguna manera genera las esperanzas que creó el sandinismo en los ochenta. Creo que la situación real está en un intermedio entre los que afirman que el gobierno de Ortega es el sandinismo histórico de nuevo en el poder, y los que lo consideran como un dictador personalista. Es una situación que ofrece ventajas y desventajas a los movimientos populares, tanto para los vinculados con el sandinismo como para los que no lo están.

También es complicada la política agraria y la lucha por la tierra. Los años posteriores a la derrota electoral del sandinismo supusieron un fuerte retroceso de la reforma agraria. Resultado de eso, hoy hay una fuerte demanda de tierra. Pero para ganar las elecciones Ortega pactó una serie de compromisos, entre ellos la promesa de no llevar adelante una nueva reforma agraria. Esto ha llevado a las organizaciones de base, tanto sandinistas como no sandinistas, en la tesitura de organizar ocupaciones de tierras para presionar al gobierno.

Esta es la situación actual. Se han mejorado los servicios sociales en las zonas rurales, por ejemplo, pero no se ha avanzado en el derecho a la tierra. Es una situación compleja, incluso más que la existente en Ecuador antes comentada.

—Saliendo del espacio actual del ALBA hay otros países, como Paraguay o El Salvador, que están viviendo en el último año cambios políticos muy significativos. En el primero, una propuesta de izquierdas ha roto el histórico monopolio del conservador Partido Colorado. En el segundo, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional ha alcanzado el poder casi dos décadas después de los procesos de paz. Empecemos con El Salvador. El nuevo presidente, Mauricio Funes, aseguró antes de las elecciones que no pensaba denunciar el Tratado de Libre Comercio. Con condicionamientos como estos, ¿es factible llevar a cabo cambios significativos en la estructura agraria salvadoreña?

P. R. Realmente es muy difícil. Creo que habrá menos represión, y que eso va a permitir oxigenar un poco los movimientos sociales y que aumente su actividad. Pero hay pocas expectativas de que se lleven a cabo grandes políticas progresistas desde el gobierno. Funes no sólo no va a romper el Tratado de Libre Comercio, sino que tampoco va a ingresar en el ALBA. Él mismo ha afirmado que aspira a ser el Lula de Centroamérica. No un Daniel Ortega o un Gabriel Zelaya, y mucho menos un Hugo Chávez o un Evo Morales. Podemos decir que es un gobierno de centro-centro-izquierda, que reducirá drásticamente la represión, lo que generará oportunidades, pero no es el gran aliado que uno habría querido tener.

—En Paraguay, Fernando Lugo ha colocado a la cabeza de las dos instituciones políticas más significativas para el tema agrario, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), a personalidades con un perfil muy diferente. Mientras que el segundo lo dirige un histórico defensor de los derechos campesinos, el primero está encabezado por una persona relacionada con el sector latifundista. Ante esta situación, ¿qué opciones hay de que el nuevo gobierno lleve adelante políticas claras a favor del campesinado y dentro del paradigma de la Soberanía Alimentaria?

P. R. El caso paraguayo también es complejo. Lugo ha llegado al poder sin contar con diputados en el Congreso Nacional y con una relación de fuerzas muy adversa. No controla las instituciones del Estado. No controla el Parlamento. Es cierto que llegó al poder

gracias, en parte, a organizaciones campesinas miembros de La Vía Campesina y que son de las más combativas del continente. Tal vez sólo el MST de Brasil les gana en combatividad. Pero la debilidad señalada de Lugo y los escándalos de su vida personal que lo han debilitado aún más políticamente han paralizado posibles propuestas de reforma agraria, y lo han obligado a aceptar que el poder institucional haya realizado acciones de represión sobre el movimiento campesino que era inicialmente su aliado. Más allá de que resista en el poder y consiga una reelección con una correlación de fuerzas más favorable, no se puede esperar mucho.

Además el gobierno brasileño ejerce una fuerte presión sobre Lugo, incluso realizando maniobras militares en la frontera, por el tema de la tierra. Y es que igual que en el caso boliviano, el gran latifundio en Paraguay es de capital brasileño, de los llamados «brasiguayos». Una reforma agraria en Paraguay requeriría expropiar tierras de capital brasileño. Y el gobierno de Brasil ha dejado muy claro que tiene la determinación de defender, de la manera que sea necesaria, sus intereses económicos en Paraguay.

En resumen, Lugo es un presidente sumamente débil de un país sumamente débil frente a su vecino brasileño, toda una superpotencia. Tal vez se puede construir para un futuro, pero hay pocas esperanzas a corto plazo.

—En Argentina, ¿qué lectura hace del llamado «conflicto de la soja» que se vivió al inicio del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner? ¿Cuál ha sido la política agraria de los gobiernos Kirchner?

P. R. Mi impresión es que en Argentina coexisten tres propuestas diferentes en relación a la agricultura. Por un lado, la del agronegocio latifundista, claramente de derecha, aliado con el capital transnacional y opuesto a los Kirchner. Por otro, encontramos la posición del movimiento campesino, que se opone al latifundio y aboga por una política «anti-soja» y a favor de la Soberanía Alimentaria. Y la tercera propuesta es la de los Kirchner, que yo definiría como «modernizadora», entre comillas, pero que no deja de ser neoliberal. Este afán modernizador de los Kirchner los enfrenta con el agronegocio latifundista y con el capital transnacional, pero de ninguna manera su política es campesinista. El conflicto de la soja, que tanta repercusión tuvo en la prensa nacional e inter-

nacional, es resultado de la oposición entre la propuesta del agronegocio y la visión neoliberal modernizadora de los Kirchner. En algún momento, es cierto, el conflicto empujó a Cristina Fernández de Kirchner a promover propuestas que podrían parecer propias de una política de Soberanía Alimentaria, como tratar de imponer un impuesto sobre la exportación de soja o la creación de una empresa semi-pública destinada al acopio y distribución de alimentos. Pero en general sus posiciones son neoliberales y poco favorables al sector campesino.

Esta compleja situación es lo que lleva a que, en ocasiones, los movimientos latinoamericanos apoyen tibiamente a los Kirchner en su enfrentamiento contra el agronegocio latifundista. Pero no es un apoyo muy entusiasta, ya que están lejos de promover una política de Soberanía Alimentaria o a favor del campesinado.

—En Brasil, Lula repitió mandato tras unas elecciones que ganó con holgura. Sin embargo, su política agraria le ha valido la crítica de los movimientos campesinos. ¿Cuál es la postura de La Vía Campesina y del Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) frente a Lula?

P. R. Ha sido una decepción absoluta. Si antes del primer triunfo de Lula había alguna esperanza de que con el Partido dos Trabalhadores (PT) en el poder se podía avanzar en la lucha agraria, ya hace tiempo que se perdió. Las cifras demuestran que durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, de centro-derecha, hubo más familias campesinas beneficiadas por la reforma agraria, que bajo los dos mandatos de Lula. Lula no ha hecho nada. Por el contrario, ha frenado totalmente la reforma agraria. Es cierto que los asentamientos que ya tenía el MST establecidos cuando llegó Lula al poder han recibido financiamiento para sus escuelas y créditos para la producción, pero se trata de un paliativo. No ha resuelto la contradicción fundamental sobre la tierra. En este aspecto ha habido un retroceso. Ha habido una creciente represión del MST y de los movimientos sociales campesinos. No ha sido una represión directamente dirigida por el gobierno central, pero Lula se ha quedado con los brazos cruzados mientras los gobiernos locales y estatales de centro-derecha y guardias privados de los latifundios hacían ese trabajo. Lula, por tanto, no ha supuesto ningún avance significativo.

Ahora bien, la coyuntura actual es muy compleja. Hay elecciones dentro de poco, y la derecha se ha organizado para impedir que el PT, ahora con otro presidenciable, se mantenga en el poder. La derecha está atacando al MST como una estrategia para atacar indirectamente al PT. Acaban de abrir una comisión en las dos cámaras parlamentarias para investigar los supuestos «crímenes terroristas» que habría perpetrado el MST con recursos públicos. Quieren criminalizar aún más la lucha agraria, y para ello están utilizando el hecho de que el MST recibió fondos públicos del gobierno del PT. Todos sabemos que el MST nunca, a lo largo de su historia, ha realizado acciones terroristas, pero este discurso forma parte de la estrategia global de criminalización de los movimientos sociales. Están intentando matar dos pájaros de un tiro: el MST y las aspiraciones del PT de mantener la presidencia. Lo peor es que los medios de comunicación brasileños, controlados por la derecha, dan total cobertura mediática a esa investigación para desprestigiar a ambas organizaciones. Irónicamente, aunque el MST no está nada contento con el gobierno Lula, ahora se ve en la tesitura de defenderse junto con el PT.

—Para terminar la entrevista, ¿se atrevería a aventurar qué futuro tienen las reivindicaciones campesinas a favor de la Soberanía Alimentaria en América Latina?

P. R. A pesar de lo complejo que es la situación en cada país, La Vía Campesina considera que se está viviendo una oportunidad histórica. Varios factores explican esta percepción. Por un lado, la reciente crisis alimentaria a nivel regional, continental y global, que ha sensibilizado a la sociedad y a los gobiernos sobre el tema de los alimentos. Por otro, los gobiernos progresistas, o relativamente progresistas, especialmente los que forman parte del ALBA y también los del Petrocaribe, generan espacios políticos interesantes. La Vía Campesina, en su V Conferencia que tuvo lugar en 2008 en Maputo (Mozambique), decidió establecer una estrategia nacional e internacional destinada a aprovechar este espacio de oportunidades para promover políticas públicas de Estado a favor de la Soberanía Alimentaria. Creo que a día de hoy ya hay avances, aunque complicados, en Venezuela, y significativos en Cuba. Hay posibilidades en Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Hay nuevos espacios

políticos, tal vez no muy consolidados, en Paraguay y El Salvador. También tenemos un movimiento campesino en Honduras, ahora con problemas por el golpe de Estado, pero fortalecido en el medio plazo. Creemos que se pueda avanzar significativamente.

La Vía Campesina, en este sentido, ha lanzado un proceso de diálogo permanente crítico y constructivo con gobiernos y funcionarios accesibles, especialmente con gobiernos del ALBA, pero también con gobiernos de orden regional y local en otros países. Para 2010 se habrá terminado de formular esta estrategia de acompañamiento crítico, que implica tanto asesorarlos como presionarlos, para apovechar el espacio de oportunidades que se ha abierto. En cierta manera se puede decir que ha llegado la hora de La Vía Campesina y de la Soberanía Alimentaria.

TERCERA PARTE
A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

IX. ¿DEL PARADIGMA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN AL DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA? UNA COMPARACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS NACIONALISTAS LATINOAMERICANOS DEL SIGLO XX Y LOS POS-NEOLIBERALES A PARTIR DE SUS POLÍTICAS AGRARIAS*

Jordi Gascón

Es difícil dejar de comparar los nuevos gobiernos nacionalistas surgidos a contracorriente del modelo neoliberal en países como Venezuela, Ecuador o Bolivia, con los que aparecieron entre las décadas de los treinta y los setenta del siglo pasado intentando desarmar el modelo agroexportador dominante desde la Independencia. En ambos casos, la apuesta por un sistema económico de carácter proteccionista, dirigido a desarrollar un mercado interno y a reducir la dependencia del mercado externo, ha generado procesos similares. Los discursos de Evo Morales, Hugo Chávez o Rafael Correa alrededor de la necesidad y el derecho del Estado a controlar los recursos petrolíferos y mineros del país, parecen calcados al de Lázaro

*Buena parte de las ideas que se expresan en el presente artículo se han desarrollado dentro de la asignatura *Latin America: Development and Political Perspectives from the US and Europe* que imparto desde 2004 en el Institute for the International Education of Students, IES Abroad de Barcelona, y se han enriquecido en el debate con los alumnos y alumnas que han pasado por el curso. Agradezco igualmente los comentarios al borrador de Víctor Bretón, de la Universitat de Lleida, Giorgio Mosangini del Col·lectiu d'Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament, Ernest Cañada de AlbaSud y Xavier Montagut de la Xarxa de Consum Solidari. El presente texto forma parte de una investigación realizada dentro del programa *Pel reconeixement de la Sobirania Alimentària i el deute ecològic* de la campaña No Et Mengis el Món (www.noetmengiselmon.org), co-financiada por la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

Cárdenas cuando nacionalizó el petróleo mexicano en 1938 o al de Salvador Allende cuando hizo lo mismo con el cobre chileno en 1971. Y lo mismo se puede decir de la respuesta de la oligarquía nacional y de los gobiernos y medios de comunicación occidentales: desde el tratamiento peyorativo y la desestabilización social, al intento de magnicidio o el golpe de Estado.

Pero tan notables como las similitudes son las diferencias, especialmente cuando fijamos nuestra atención en el ámbito agrario. Si bien la Reforma Agraria aparecía en la agenda tanto de los gobiernos nacionalistas del siglo pasado como en la de los actuales, la manera de enfocar la política agraria es (o tendríamos que decir «parece», ya que los nuevos gobiernos nacionalistas, exceptuando el venezolano, están en sus inicios) muy diferente.

Este será el tema del presente artículo. La tesis que defendemos es que, mientras que en los primeros el sector agrario aparecía subordinado al objetivo principal de la política económica que era la industrialización, lo que generaba una política errática en relación a los intereses del campesinado cuyo modelo de producción generalmente era considerado una rémora que impedía la «modernización» del país, en los segundos este modelo de producción es valorado y defendido, al menos en el discurso, como el más oportuno y sostenible, y ha tenido y está teniendo un papel central en los recientes procesos constituyentes y posteriores desarrollos legislativos.

Por otra parte, el artículo aborda las limitaciones de los nuevos gobiernos nacionalistas para cambiar realmente el paradigma agrario y económico en general, así como el papel que los nuevos movimientos sociales campesinos juegan en el nuevo contexto político.

El papel de la agricultura en los gobiernos nacionalistas de los treinta a los setenta

En 1930 la crisis que ya afectaba a Estados Unidos y Europa desde el año anterior sacudió América Latina. Esta crisis puso en evidencia las limitaciones del modelo económico librecambista desarrollado desde la Independencia, el llamado modelo agroexportador, que priorizaba la producción de materias primas y alimentos para la exportación.

La concepción del librecambismo como paradigma del desarrollo pierde rápidamente fuelle en todo el mundo y ganan espacio las ideas proteccionistas propugnadas por Keynes, especialmente cuando Estados Unidos las empiezan a aplicar durante el período del *New Deal*. Estas ideas serán asumidas y adaptadas al contexto latinoamericano por la CEPAL, con Raúl Prebisch a la cabeza (y con una perspectiva marxista por los llamados teóricos de la dependencia), institución que influiría destacadamente en las políticas económicas latinoamericanas durante décadas.

La aplicación de estas políticas será muy disímil. Mientras que en algunos países ni se intentaron llevar a efecto o los intentos fueron rápidamente abortados por la oligarquía tradicional y las potencias extranjeras, principales beneficiarios del modelo agroexportador, en otros se llevaron a cabo con mayor o menor fortuna y convencimiento. El objetivo de estas políticas económicas proteccionistas era reducir la dependencia externa a través de la industrialización y del desarrollo del mercado interno. A este modelo se la ha denominado Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Características del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

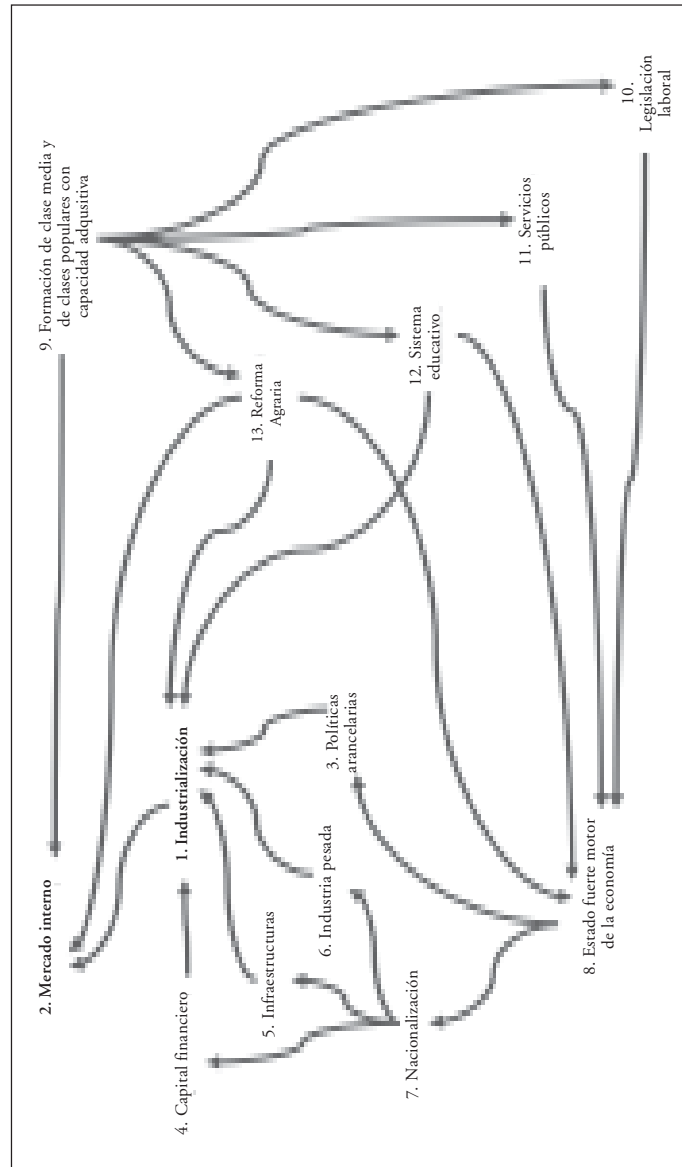
Con el convencimiento que el subdesarrollo y la dependencia se debía combatir siguiendo el mismo proceso que habían vivido los países centrales desde finales del siglo XVIII, el motor económico no podía ser otro que la industria. Había que compensar la histórica dependencia del sector primario con el desarrollo del secundario.

Como ya hemos comentado, la aplicación o intentos de aplicación de este modelo fueron desiguales.¹ Pero a sabiendas que se trata de una generalización, lo podemos esbozar a partir del esquema 1 de la página siguiente.

El esquema parte del objetivo último del modelo, que es la *industrialización* (1) a partir de un proceso de desarrollo endógeno

1. Muchos gobiernos nacionalistas fueron abortados mediante el instrumento del golpe de Estado o la invasión militar por parte de EEUU. Otros se vieron incapaces de hacer frente al poder de los sectores oligárquicos aliados con el de los países occidentales.

Esquema 1
Lógica del modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones



que busca reducir esa dependencia externa, considerada el principal escollo de las economías latinoamericanas. Es un tipo de industrialización que mira hacia el *mercado interno* (2), en la seguridad de que los habitantes del país son potenciales consumidores de las mercancías industriales que se produzcan.

Los demás factores que caracterizan el modelo ISI se pueden denominar «objetivos instrumentales» ya que, más que fines en sí mismos y por muy significativos que puedan parecer, surgen como necesidades que hay que cumplir para poder llevar a cabo el objetivo último que da nombre al modelo.

Este proceso industrializador parte con una fuerte desventaja: el superior desarrollo industrial y tecnológico de los países del Norte, capaces de producir mejor y a menor precio. Para enfrentar esta situación el modelo requiere convertir el mercado interno en un mercado cautivo, y para eso establece *políticas arancelarias* proteccionistas (3) encaminadas a impedir la entrada de productos competidores (aumentando los impuestos), así como también a facilitar la de los suministros necesarios para las nuevas industrias nacionales como maquinaria o tecnología (en este caso, disminuyendo los aranceles).

Otra necesidad esencial para el modelo es la de *capital financiero* (4) para promover el desarrollo industrial, ya que el modelo agroexportador no había generado un sistema crediticio más allá del destinado a promover la producción de materias primas para la exportación. Así surgen o se fortalecen bancos crediticios, generalmente de titularidad estatal.

El modelo también requiere el desarrollo de nuevas *infraestructuras* (5), pues las creadas con el modelo anterior tenían como objetivo incentivar la producción de las mercancías exportables y facilitar su salida del país. Así por ejemplo, lejos de promover las comunicaciones intranacionales, que son las adecuadas para el desarrollo del mercado interno, las existentes parcelaban el territorio en unidades de producción, cada una de las cuales buscaba su salida al mar a través de sus propias infraestructuras viales.²

2. Montoya (1980), estudiando el caso peruano, denomina a esta estructuración en puzzle del territorio característico del modelo agroexportador «*ejes regionales de producción no-capitalista para el desarrollo del capitalismo dependiente*». Estos territorios, productores de materias primas para la exportación, tenían

Igualmente, el modelo necesita la implementación de *industrias pesadas* (6) como la petroquímica o la siderúrgica destinadas a cubrir la necesidad de suministros de la industria nacional de capital privado, que era mayoritariamente ligera dirigida a sustituir la importación de productos de consumo finales.

La carga de establecer bancos financieros (4), crear infraestructuras (5) e implementar una industria pesada (6) recae sobre el Estado, ya que no hay un tejido empresarial local capaz de llevarlas a cabo; la oligarquía tradicional, que siempre se opone al modelo, prefiere invertir su capital en el extranjero. Se ha aducido que los mecanismos que los gobiernos nacionalistas utilizaron para cubrir estas necesidades fueron la deuda externa y, secundariamente, la emisión de moneda; políticas que, en última instancia, llevarían al estrangulamiento del modelo durante la crisis de los años ochenta por la imposibilidad de pagar la deuda cuando subieron los tipos de interés y por una inflación disparada (Bulmer-Thomas, 1998). Pero hay un elemento característico de estos gobiernos que no se entendería sin esta necesidad de conseguir capital: la nacionalización (7) de sectores esenciales de la economía. Ni la política monetaria ni el acceso a créditos baratos³ era suficiente para acopiar el capital necesario para llevar adelante el modelo ISI. Recuperar y estatizar recursos esenciales como el petróleo o la minería, mayoritariamente en manos extranjeras tras más de un siglo de modelo agroexportador,⁴ era una necesidad

independencia productiva entre sí e intereses políticos particulares a partir de las cuales establecían sus propias infraestructuras. Esto era así al punto que podía ser más rentable traer peones a la costa peruana procedentes de China que del interior del país, o importar trigo de California que de la provincia de Huancavelica (Flores Galindo, 2001).

3. En un momento en que el mercado financiero internacional, sobre todo durante el período de expansión económica iniciada tras la Segunda Guerra Mundial y conocida como los «Treinta Años Gloriosos», tenía problemas para reinvertir las ganancias y fue reduciendo los tipos de interés a niveles extremadamente bajos para favorecer la demanda de préstamos.

4. El modelo agroexportador, especialmente en las crisis que solían seguir a los «boom» económicos característicos del período, conllevó un proceso de crecimiento de la deuda externa que en parte iba siendo amortizada cediendo al capital extranjero derechos sobre los recursos nacionales.

(objetivo instrumental), más que un objetivo directo, de los gobiernos nacionalistas.⁵

Todos estos factores requerían un *Estado fuerte* (8). El Estado dejaba de ser un mero facilitador de los intereses agroexportadores para convertirse en el principal motor económico. Tal como señalan Ruesga y Silva Bichara (2005), el modelo ISI obligaba al Estado a asumir un cuádruple papel: planificador central (estableciendo los mecanismos de política económica destinados a favorecer la industrialización), empresario industrial (especialmente de servicios públicos como el agua o la energía, y de la industria pesada), empresario financiero (para la concesión de préstamos a la inversión) y regulador de las tensiones sociales entre empresarios y trabajadores. Esta regulación de las tensiones sociales, así como la mejora de los servicios públicos, aparecen también como objetivos instrumentales. Veámoslo.

El modelo necesitaba el desarrollo del mercado interno. Y para ello es esencial la formación de una *clase media y de unas clases populares con capacidad adquisitiva* (9). La sociedad generada por el modelo agroexportador es dual en lo económico: una minoría privilegiada que tiene acceso a bienes de consumo importados, y una mayoría con escaso acceso al mercado monetarizado. Crear las condiciones para el surgimiento de una clase media fuerte (en buena medida formada por funcionarios de un aparato estatal cada vez más grande y complejo) y mejorar las condiciones socioeconómicas de las clases populares urbanas y rurales es esencial para formar el mercado interno.

Así, por un lado, se desarrolla una *legislación laboral* (10) destinada a mejorar las condiciones laborales del sector trabajador. Y por otro, se amplían los *servicios públicos* (11), mayoritariamente de titularidad estatal (distribución de agua, acceso a la electricidad, mejora en las comunicaciones y transporte, sanidad, educación).

5. Difícilmente se entendería, sino, la aplicación de unas medidas que enfrentaban a los gobiernos nacionalistas con los países del Norte que solían tener la propiedad o concesión de esos recursos. Y es que la nacionalización suponía un elevado riesgo para el nuevo sistema político ante la posibilidad cierta de sufrir represalias económicas (bloqueo, pérdida de mercados) o políticas (aislamiento, golpes de Estado, invasiones militares).

Esto permite mejorar la capacidad adquisitiva de los sectores populares e, igualmente importante, les da cierta seguridad que les anima a gastar sus ingresos y no a ahorrarlos ante el temor de lo que pueda deparar el futuro. Por ende, estas políticas también reducen las tensiones sociales.

Entre esta ampliación de servicios públicos, el del *sistema educativo* (12) es especialmente destacable. Los gobiernos nacionalistas destinarán muchos esfuerzos a ampliar la red escolar (hasta ese momento inaccesible para la mayoría de la población, especialmente la rural e indígena) y a abrir la universidad a todos los sectores sociales (tradicionalmente un reducto de la oligarquía). Y es que el crecimiento del Estado y el proceso industrializador requería cuadros técnicos y profesionales de todo tipo.⁶

La mejora de las condiciones de las clases populares y la formación de una clase media no sólo aparece como una necesidad económica, sino también política: los gobiernos nacionalistas que llevan adelante el modelo ISI requieren la formación de una base social que los apoye, teniendo en cuenta que se enfrentan a la oposición de los sectores oligárquicos tradicionales y de las potencias extranjeras, principales beneficiarios del modelo agroexportador que intentan desarticular. El caso del peronismo en Argentina, que se acabó convirtiendo en una cultura identitaria que se mantiene hasta hoy sea cual sea el modelo político que el partido propugne, es la expresión más exitosa de este objetivo (Arzadun, 2008).

Es en esta necesidad de mejorar el nivel de vida de los sectores populares para convertirlos en consumidores y la de construir una base social de apoyo, en la que hay que encuadrar la utilidad del

6. El caso mexicano durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) es ilustrativo. Sus esfuerzos por implementar un sistema educativo estatal en el ámbito rural y urbano, así como su intento de democratización de la universidad, fueron serios y no exentos de conflictos con la Iglesia y sectores de la oligarquía (Quintanilla, 2008). Y es que Cárdenas vivió en propia carne el resultado de esta falta de cuadros técnicos cuando estatizó el petróleo en mano de compañías norteamericanas y europeas: rápidamente estas, como medida de presión, repatriaron a su personal especializado, generando un problema que a punto estuvo de hacer fracasar la expropiación. Procesos similares de desarrollo del sistema educativo se dieron, poco después, en la Argentina de Perón o el Brasil de Vargas.

instrumento de la *Reforma Agraria* (13) por parte de los gobiernos nacionalistas.

La política agraria en el modelo ISI

La transformación de la estructura productiva por parte del modelo ISI se centró casi exclusivamente en el sector industrial, y no cambió sustancialmente el primario, que generalmente se mantuvo estancado y destinado principalmente a la exportación y a la producción de alimentos baratos para el mercado interior.

Y es que las políticas agrarias de los gobiernos nacionalistas que intentaron implementar el modelo ISI fueron políticas instrumentalizadas a las necesidades de este modelo (Bretón, 1997; Kay, 1998). Eso explica que fueran tan erráticas. Por un lado, reclamaban e implementaban reformas agrarias que, en algunos casos, llegaron a ser muy radicales en cuanto a la tenencia de la tierra: la Reforma Agraria del Perú de 1969 terminó con el sistema latifundista; la que tuvo lugar en 1953 en Bolivia había hecho otro tanto en las tierras altas y en las zonas de valle. Pero por otra parte, los gobiernos nacionalistas no tuvieron problema en favorecer y subsidiar la importación de alimentos baratos que hacían *dumping* a la producción campesina nacional, o en imponer límites a los precios agrarios. Como señala Lipton (1977), los gobiernos de este tipo siempre priorizaron las necesidades de la población urbana (alimentos baratos) sobre las de la población rural (precios agrarios justos). Es lo que Eguren (2006) ha denominado «*el sesgo urbano de las políticas agrarias*».⁷

La Reforma Agraria basada exclusivamente (o casi exclusivamente) en la redistribución de la tierra era una buena solución a corto plazo para el modelo ISI, porque permitía mejorar las condiciones de vida de la población campesina y obtener su apoyo político durante

7. Factor que coadyuvó a la crisis del modelo de producción campesino y el aumento de la dependencia de la importación de alimentos fue el programa de ayuda humanitaria de Estados Unidos en base a la distribución de alimentos conocido como «Alimentos para la Paz», y que en realidad escondía una política dirigida a crear un mercado internacional para los excedentes agrarios norteamericanos destruyendo, con donaciones o precios subsidiados, la producción local (Warman, 1988), además de actuar como instrumento de ingerencia política en el contexto de la Guerra Fría (Portillo, 1987).

un tiempo. Pero la ausencia de una política agraria definida, sumada a la aplicación de las medidas antes señaladas contraproducentes para los intereses del campesinado, supuso abocar la agricultura campesina al estancamiento. Por otra parte las medidas agrarias encaminadas a favorecer a la población urbana (alimentos baratos) tampoco solucionaban problemas estructurales: si bien los precios bajos de los alimentos permitían mantener salarios bajos, lo que podía ser útil a corto plazo, a la larga reducía la capacidad de crecimiento del mercado interior que se quería consolidar.

Algunos ejemplos permiten entender la percepción que los gobiernos que aplicaron el modelo ISI tuvieron de la agricultura campesina. Uno es la ya citada Reforma Agraria peruana de 1969, cuya aplicación real se alargó hasta 1975, año en que el presidente Juan Velasco Alvarado fue depuesto. En sólo seis años la hacienda prácticamente desapareció y se puso fin a la polarización latifundio/minifundio característica del país hasta ese momento: mientras que en 1960 el 0,1% de las explotaciones controlaban el 60,9% de la superficie agropecuaria y más del 90% se repartía un escaso 10%, veinte años después el 62% de las explotaciones controlaban el 52,4% de las tierras de cultivo (Monge, 1996).

Pero el objetivo original del gobierno no era la división de la propiedad de la tierra, que fue lo que sucedió finalmente. El gobierno quería organizar el agro en torno a nuevas unidades de explotación de tipo cooperativo y asociativo que debían sustituir a las haciendas: las CAP (Cooperativa Agrícola de Producción) y las SAIS (Sociedad Agraria de Interés Social). Se entendía que la modernización del agro requería mantener la concentración de la propiedad de la tierra. Por diversas razones, a mediados de los años setenta se vieron las limitaciones del modelo, y para final de la década la mayoría de estas estructuras se habían parcelado entre los cooperativistas.⁸ En menos de dos décadas una parte importante del campesinado pasó de ser colono u obrero agrícola a cooperativista, primero, y a propietario minifundista, después.

8. Los estudios sobre el tema han ido acumulando las múltiples razones de este fracaso. Al respecto, véanse las ponencias y debates de la sección «Reforma y Reestructuración Agraria» en Eguren et al. (eds.) (1988).

No todo el campesinado obtuvo beneficios de la Reforma Agraria. Entre otras cosas, la política gubernamental de mantener la concentración de la tierra existente, aunque cambiando la titularidad de la propiedad, llevó a que el campesino de comunidad, minifundista, que durante décadas había visto como sus propiedades eran enajenadas por los latifundios colindantes durante la expansión del modelo agroexportador, recibiese escasos beneficios. Para él, el sistema hacendado, aunque convertido en sistema de cooperativas, se mantuvo vigente y lo excluyó (Webb y Figueroa, 1975; Wiener, 1987).

Por otra parte, el gobierno velasquista estableció mecanismos de control de los precios agrarios y favoreció la importación de alimentos subsidiados, políticas que contradecían el supuesto interés en apoyar las nuevas estructuras cooperativas (Gonzales de Olarte, 1994; Castillo, 2006). El resultado es que buena parte de las rentas agrarias no se quedaron en el campo sino que fueron absorbidas por otros sectores: el industrial y el comercial (Matos Mar y Mejía, 1984).

La Reforma Agraria boliviana tuvo lugar años antes que la peruana, en 1953. En 1952, tras un levantamiento popular, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) llegó al poder, y se mantuvo en él hasta el golpe de Estado en 1964. El campesinado indígena, especialmente del área andina, fue esencial para el éxito de la insurrección, que era la reacción a la decisión de una Junta Militar de impedir al MNR hacerse con el poder después de su triunfo en las elecciones de 1951.

El papel jugado en el levantamiento por el campesinado fue decisivo para el proceso de Reforma Agraria. El MNR no se había planteado de forma explícita llevar adelante esta reforma. Incluso existían sensibilidades en el gobierno claramente opuestas a una medida de este tipo. Pero el campesinado andino, que se había convertido en uno de los pilares políticos del nuevo gobierno, sí lo tenía en su agenda, y lo llevó a la práctica mediante tomas de tierras sin esperar el desarrollo de ninguna ley. Ante esta situación, al gobierno del MNR no le quedó otra opción que decretar la ley de Reforma Agraria y aceptar como se estaba llevando a cabo: convirtiendo los latifundios en minifundios mediante la distribución de tierras a los campesinos en régimen de propiedad individual (Kohl y Farthing, 2007).

En las tierras bajas, en el Oriente, la situación fue muy diferente. Allá no había población rural que presionara a favor de ninguna Reforma Agraria, además de que habían enormes extensiones de terreno de titularidad pública por colonizar. Los dirigentes del MNR no tuvieron reparos en otorgar buena parte de esas tierras a quienes se acabarían convirtiendo en la actual élite terrateniente del país (Muñoz Elsner, 2004; Urioste y Kay, 2005).

De forma más obvia que en el caso peruano, el gobierno nacionalista que llevó a efecto la Reforma Agraria boliviana ninguneó la pequeña explotación campesina. Fue la presión social del campesinado que lo apoyaba, organizado y armado, la que obligó al MNR a legalizar, por la vía de los hechos consumados, la disolución de la gran propiedad en la zona andina y en los valles. En realidad, el gobierno aún mantuvo esperanzas que el espíritu comunitario que se le atribuía al indígena podría dar paso a la formación de unidades económicas de tipo cooperativo, más adecuadas a su modelo de agricultura moderna (Urioste; Barragán y Colque, 2007).

Cuando el gobierno emenerista tuvo la opción de poner en práctica su propia agenda política agraria, como fue en el caso del oriente, no tuvo inconveniente en favorecer la formación de una nueva oligarquía terrateniente, en este caso afecta al régimen, cuyo objetivo era producir mercancías para la exportación. Y destinar a ello unos recursos y esfuerzos públicos (construcción de infraestructuras, sistemas de créditos y subvenciones, exención de impuestos a la importación de insumos,...) que nunca disfrutaron los campesinos de las tierras altas y de valle (Mitre, 2008; Soruco, 2008). Y es que en el oriente, ese territorio aún fronterizo y marginal, no había población campesina potencialmente útil ya fuera como base política o como consumidora de productos manufacturados nacionales.

La política agraria de Juan Domingo Perón en Argentina entre 1946 a 1955 es posiblemente el modelo que habrían deseado seguir los dirigentes bolivianos emeneristas. Como Bolivia, Argentina contaba con abundancia de tierra fronteriza por colonizar, lo que permitió a Perón capear cualquier propuesta de Reforma Agraria y favorecer el desarrollo de una «agricultura moderna» basada en grandes unidades productivas (latifundios y cooperativas) destinadas a producir para la exportación.

Antes de alcanzar el poder, Perón dejó entrever la posibilidad de una Reforma Agraria. Pero si en algún momento se lo planteó en serio, abandonó la idea nada más ganar las elecciones de 1946, como evidenció al colocar como ministros de Agricultura a personas relacionadas con el sector terrateniente. Su política se centró en incrementar la producción a través de la colonización de tierras de frontera y de la modernización del agro en la línea establecida por la Revolución Verde, así como en minimizar el conflicto social en el campo mediante la receptividad de las demandas del campesinado organizado en cooperativas. El interés en aumentar la producción por parte del Estado se debía a que él acopiaba la producción destinada a la exportación. Comprando a precios bajos y vendiendo a precios altos obtenía unos beneficios que después destinaba al sistema crediticio industrial y rural-exportador (Girbal-Blacha, 2008).

En los tres casos tratados (Perú, Bolivia y Argentina) se observa la desatención y desconfianza en el modelo de producción campesino por parte de los gobiernos nacionalistas, preocupados por llevar adelante un desarrollo centrado en la industrialización y en el que el interés por el sector agrario era instrumental, destinado a cumplir con los objetivos últimos del modelo ISI.⁹

En resumen, las reformas agrarias tenían objetivos subsumidos a las necesidades de este modelo. Entre ellos: *a*) mejorar las condiciones de vida de la población rural para aumentar su capacidad adquisitiva y convertirlos en consumidores del mercado interno que se quería desarrollar; *b*) obtener apoyo político por parte del sector campesino que compensase la oposición de la oligarquía tradicional y de las potencias extranjeras, cuyos intereses se veían dañados por las políticas económicas de los gobiernos nacionalistas;

9. El impulso que durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se dio a la Reforma Agraria mexicana, aunque buscando favorecer la industrialización, si confiaba en el modelo de producción campesino. Pero esto duró poco. A partir de 1940 el Estado mexicano asumió la Revolución Verde como paradigma agrario, lo que llevó a favorecer la empresa agropecuaria en detrimento de la explotación campesina (Bretón, 2000). Cabe señalar que el período cardenista tuvo lugar en los albores del período de los gobiernos nacionalistas del siglo XX, cuando los principios del modelo ISI estaban aún perfilándose.

c) debilitar a esta oligarquía que históricamente basaba su poder político y económico en la propiedad de la tierra.

Pero más allá del cambio de tenencia de la tierra, las políticas agrarias también tenían otros objetivos que casaban mal con el modelo de producción campesino: *a)* modernizar el agro a partir de los principios de la Revolución Verde entonces en boga (grandes unidades productivas, tendencia al monocultivo, mecanización, uso de insumos industriales, etc.); *b)* mantener, en una estrategia para intentar alcanzar una balanza de pagos positiva, su vocación exportadora; y *c)* producir alimentos baratos destinados a una población urbana en rápido crecimiento.

Para Kay (2002) este desinterés de los gobiernos nacionalistas es aún más manifiesto al asegurar que las reformas agrarias latinoamericanas se aplicaron con posterioridad al inicio del desarrollo del modelo ISI. Concretamente cuando el proceso industrializador declinaba después de su primer impulso. Las reformas agrarias se plantearon como una estrategia para intentar reactivarlo. Eso explicaría también su carácter parcial y limitado. Y a todo caso, no dieron el empuje esperado a la industrialización, ni a través del aumento de rentas agrarias (capital para la industria) ni a través del crecimiento del mercado interno (creación de consumidores rurales).¹⁰

Crisis del modelo ISI y fin del período de las reformas agrarias

La crisis de la década de los años ochenta en América Latina, réplica de la padecida en los años setenta por los países del Norte y a la que tradicionalmente se ha denominado «crisis del petróleo», puso en evidencia las contradicciones del modelo ISI. Entre otras cosas, la industrialización no había reducido la dependencia; si acaso, se había sustituido la importación de bienes industriales de consumo final por la importación de tecnología y equipamiento industrial. Resultado: la balanza de pagos siguió siendo deficitaria. Por otra parte, las limitaciones del mercado interno y la dificultad de expor-

10. Kay compara las reformas agrarias latinoamericanas con las de Asia Oriental. Según el autor, estas últimas, mucho más completas y realizadas con anterioridad al proceso industrializador, si habrían sentado las bases para el desarrollo industrial en países como Taiwan o Corea del Sur.

tar los bienes industriales finales que ahora estos países producían hizo que la industria colapsase. La crisis, además, no sólo terminó con los préstamos baratos que se podían obtener en el mercado financiero internacional, sino que disparó los tipos de interés e hizo que la deuda externa rebasase niveles inasumibles. Finalmente, la tentación de emitir papel moneda como solución a corto plazo para enfrentar esta situación generó una espiral inflacionista que alcanzó niveles escandalosos (7.500% anual en Perú, 2.700% en Brasil, 3.000% en Argentina).

Como reacción a esta crisis, y en otro viraje de 180 grados, de nuevo el libremercado apareció como el paradigma a seguir y se abandonaron las veleidades proteccionistas. Con el colapso del modelo ISI y el advenimiento del neoliberalismo, la Reforma Agraria desapareció de la agenda política. En su lugar surgieron propuestas de desarrollo agrario que, bajo el manto de la cooperación al desarrollo, buscaban aliviar ligeramente la situación del campesino mejorando su capacidad productiva y de comercialización a partir de sus escasos recursos, pero sin plantearse acciones redistributivas que enfrentasen las causas últimas de la pobreza rural.

Curiosamente uno de los principales agentes del Consenso de Washington, el Banco Mundial, rescataría el término «Reforma Agraria» a principios de 2000 ante la agudización del problema social del campo, si bien para referirse a lo que no es más que un mercado de tierras libre y autorregulado que el Banco prometía apoyar con préstamos a los pequeños productores. Una propuesta que ha sido acusada de ahondar en la diferenciación social campesina, la descampesinación y la marginalidad rural (FIAN y La Vía Campesina, 2004; Rosset, 2005).

Pero para entonces las organizaciones sociales campesinas ya habían recuperado la bandera de la Reforma Agraria como elemento esencial, pero no único, de una propuesta de política agraria integral que reivindica y revaloriza el papel de la economía campesina: la Soberanía Alimentaria. Este nuevo paradigma agrario tendrá un papel destacado en los gobiernos nacionalistas que surgirán con el nuevo siglo.

La política agraria de los nuevos gobiernos nacionalistas (I): tendencias

El surgimiento de nuevos gobiernos nacionalistas antineoliberales en América Latina es un fenómeno aún muy reciente como para que hayan podido teorizar y acordar un modelo económico alternativo. Venezuela es el que presenta una trayectoria más larga (desde 1999), pero en Ecuador y Bolivia estas propuestas alcanzaron el poder en 2007 y 2006 respectivamente, y cerraron sus procesos constituyentes a finales de 2008 y principios de 2009. En otros países, como Paraguay o El Salvador, aún está por ver por qué derroteros se adentrarán los nuevos gobiernos de Fernando Lugo y del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

Concretamente en el ámbito agrario, la afirmación de que no se ha establecido un modelo político claro es aún más oportuna, por cuanto Venezuela, el país con mayor trayectoria en este tipo de gobierno, también es el que presenta un tejido campesino más reducido en la región. A eso hay que sumar que en los nuevos gobiernos nacionalistas encontramos sensibilidades muy diferentes, incluso opuestas. Es fácil descubrir, junto a las propuestas más novedosas y radicales, discursos que recuperan la idea de la industrialización como paradigma del desarrollo en la línea del modelo ISI, o quienes, buscando establecer equilibrios con los poderes fácticos del país, abogan por soluciones de compromiso que no enfrenten el paradigma neoliberal.

No obstante esta indefinición, se puede hablar de tendencias en cuanto a las políticas agrarias de estos gobiernos. Tendencias que pueden entreverse a partir de tres factores: *a)* el hecho de que la industrialización ya no aparezca como el objetivo último del modelo económico; *b)* la capacidad y la agenda política de las bases sociales campesinas e indígenas que apoyan a los nuevos gobiernos; y *c)* la revalorización del modelo productivo campesino en los textos de las constituciones y leyes agrarias promulgadas.

a. Minusvaloración del sector industrial

En una entrevista realizada a Fernando Lugo antes de las elecciones que lo convirtieron en presidente de Paraguay al frente de la Alianza Patriótica para el Cambio, y a la pregunta de cuáles serían sus ejes de programa político, contestó:

El primer eje es la Reforma Agraria integral, que no es solamente una cuestión de tierras. Aquí se han repartido más de 11 millones de hectáreas en los últimos 20 años, pero eso no ha solucionado el problema. La Reforma Agraria tiene que abarcar otros aspectos, no solamente el de la tierra, sino también la formación, la asistencia técnica, el acompañamiento, ir creando un modelo productivo diferente... Nosotros proponemos una Reforma Agraria integral no como una simple repartida de tierras sino como un proceso en que los sujetos de la Reforma Agraria sean los campesinos, los indígenas, la gente que la trabaja hoy ineficientemente. En el segundo lugar ponemos la reactivación económica, pero con un ingrediente de equidad social. La oligarquía nacional vive muy bien a expensas de la pobreza, que se sigue acumulando en grandes sectores de la sociedad paraguaya. Hay que democratizar también el crecimiento económico. En tercer lugar, hablamos de la recuperación de la institucionalidad de la República. Paraguay se ha identificado en los últimos 60 años con un solo partido, el Colorado, que se siente dueño de todas las instituciones estatales. Uno de los puntos será «despartidizar» las instituciones estatales. Por eso decimos que hay que recuperar la institucionalidad de la República, hacer que las instituciones sean de todos los paraguayos por igual. (Carracedo, 2008)

En este breve planteamiento de sus líneas programáticas no aparece ninguna referencia al sector industrial. Y Fernando Lugo no es una excepción en la nueva oleada de gobiernos nacionalistas. Es un elemento diferenciador con aquellos que propugnaron el modelo ISI: la industrialización no aparece en su agenda política. Y cuando el término surge ya no es para referirse a una industria que sustituya la importación de bienes manufacturados, sino a una industria de transformación primera de recursos naturales: la de hidrocarburos, o incluso la creación de una industria de derivados de la hoja de coca (tema clave en la política de Evo Morales, antiguo líder cocalero).

Los organigramas de estos gobiernos parecen indicar esta tendencia. En el caso boliviano, la industria ya no sólo no cuenta con un ministerio propio, sino que ha de compartir viceministerio con

otros ámbitos de la economía como el comercio y las exportaciones.¹⁰ De los más de veinte ministerios que componen el gabinete ejecutivo de Ecuador, solo uno se cuida de este sector, al igual que sucede, por ejemplo, con el turismo. En el caso venezolano, la política industrial se diluye en algunas secretarías, mientras que sectores económicos como el turismo o la agricultura cuentan con sus propios ministerios.

Si nos fijamos en las nuevas constituciones de estos tres países vemos que, de nuevo, el tema de la industrialización es secundario. O incluso, como en el caso ecuatoriano, parece haber desaparecido.

Es arriesgado explicar este cambio, pero podemos aventurar algunas razones. Una es el conocimiento de las limitaciones y contradicciones del modelo ISI, cuya obcecación en el proceso industrializador generó un círculo vicioso que terminó en una crisis con un alto coste social, político y económico. Por otra parte, hoy el sector industrial ya no se percibe como el paradigma de la modernidad como sucedía antaño. Por el contrario, las economías «modernas» (la de los países ricos) se caracterizan por el paulatino incremento del papel de los sectores tecnológico y de servicios en detrimento de los sectores primario y secundario. También hay que considerar la percepción actual de que otros sectores económicos son de mayor interés estratégico, como el extractivo (los precios de las materias primas y de los hidrocarburos son mucho más interesantes hoy que hace cincuenta años), el turismo o, como veremos, el agrario. Y finalmente, la presión de las bases sociales de estos gobiernos, en buena medida de origen campesino e indígena, y que a diferencia de hace cinco o seis décadas ahora se presentan fuertemente organizados y cuentan con una agenda política propia.

b. La agenda política de los movimientos sociales campesinos e indígenas que apoyan a los nuevos gobiernos nacionalistas

Ni los autores más optimistas consideran hoy un éxito las reformas agrarias del siglo XX en América Latina para los intereses campesi-

11. El Viceministerio de Industria, Comercio y Exportaciones es uno de los cinco viceministerios del Ministerio de Desarrollo Económico, ministerio que también se ocupa de otros sectores económicos como el turismo, la vivienda, el urbanismo, la cultura o la micro-empresa.

nos. Por el contrario, a largo plazo parecen no haber tenido un efecto destacado en las condiciones de vida de la población rural. En este sentido, quien fuera coordinador del equipo que elaboró la propuesta de plan brasileño de Reforma Agraria para el gobierno de Lula da Silva, se sorprendía que

No obstante las grandes diferencias que pueden señalarse entre los procesos de Reforma Agraria que tuvieron lugar en el pasado en los distintos países del continente, la situación actual del campesinado latinoamericano, en términos económicos, sociales y políticos, presenta algunas similitudes que no deberían aparecer teniendo en cuenta que han pasado reestructuraciones de la propiedad de la tierra de dimensiones muy distintas. (Arruda Sampaio, 2005)

Parecería que las reformas agrarias de los gobiernos nacionalistas del pasado siglo no fueron más que, en el mejor de los casos, un episodio de catarsis similar a la que generan los rituales de inversión estudiados por la antropología, siempre útiles en términos anímicos y para fortalecer el sentido de comunidad, pero incapaces de generar ningún tipo de cambio. Bien al contrario, liberan las tensiones que podrían provocar esos cambios, por lo que en realidad sirven para consolidar el *statu quo*.

Pero en los últimos años hay una revalorización de ciertos efectos colaterales generados por esa ola de reformas agrarias. En este sentido, Bretón (2007) recupera como una importante consecuencia positiva la formación de los nuevos movimientos sociales de raíz campesina e indígena que, afirma, no se podrían entender sin esas inconclusas reformas agrarias que en parte los engendró. La Reforma Agraria, o la lucha por ella, convirtió a medio plazo a la población campesina en agente político al fortalecer su capacidad de organización e incidencia política.¹²

Refiriéndose al caso boliviano, pero en una afirmación que se puede extrapolar a buena parte de América Latina, Álvaro García Linera (2008), actual vicepresidente de Bolivia y mano derecha de

12. Véase el artículo de Víctor Bretón publicado en el presente libro.

Evo Morales, asegura que a diferencia de lo que sucedió en el siglo XX, cuando los movimientos sociales fueron articulados alrededor del sindicalismo obrero y de organizaciones populares urbanas portadoras de un ideario de mestizaje modernizador, los que actualmente tienen mayor poder de interpelación política son las organizaciones de base indígena y campesina. Así son buena parte de las organizaciones sociales que sustentan los actuales gobiernos nacionalistas de Bolivia, Ecuador o Paraguay, o que apoyaron gobiernos que inicialmente se presentaban como tales (el caso de Lula da Silva en Brasil es un buen ejemplo).¹³

En el citado caso de Brasil, el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) fue una de las organizaciones en la que se sustentó el Partido dos Trabalhadores (PT) para llevar a la presidencia a Lula da Silva en 2003, aunque las promesas incumplidas de cambio de modelo agrario, especialmente en relación a la distribución de tierras a campesinos, le han ido distanciando de esta base social (Stedile, 2005). En 2008, Fernando Lugo alcanzó la presidencia de Paraguay aupado por una plataforma de agrupaciones políticas y movimientos sociales. Estas últimas se habían agrupado en el Movimiento Popular Tekojoja, donde el papel de las organizaciones campesinas e indígenas es muy destacado.

En Ecuador las organizaciones campesinas que conforman la Mesa Agraria (Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador —FENACLE—, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras —FENOCIN— y Coordinadora Nacional Campesina —CNC Eloy Alfaro) tienen mucha influencia en las políticas agrarias del gobier-

13. Lula da Silva ha mantenido, en lo esencial, el modelo neoliberal: su propuesta económica se basa en aumentar las exportaciones de materias primas y alimentos baratos, para lo que invierte grandes esfuerzos públicos en la construcción de infraestructuras destinadas a facilitar su extracción, favorece la agroindustria y mantiene el fuerte impacto medioambiental del modelo (Paiva, 2006). Es cierto que ha aumentado la parte de la renta estatal dedicada a acciones sociales dirigidas a los grupos más vulnerables, lo que le ha permitido mantener su popularidad al punto de ser reelegido con holgura en las elecciones presidenciales de 2006. Pero se le acusa de que estas medidas son de carácter asistencialista y no son políticas basadas en el establecimiento de derechos universales (Marques y Mendes, 2007).

no de Rafael Correa a cuyo partido (Alianza País), de manera más o menos clara, apoyan.¹⁴

La relación entre el Movimiento al Socialismo (MAS), el partido que encabeza Evo Morales, y las principales organizaciones campesinas e indígenas bolivianas es mucho más explícita, casi orgánica, por cuanto su presidente surge de ellas. El Consejo Nacional por el Cambio (CONALCAM), plataforma creada para apoyar los cambios políticos que propugna el gobierno de Evo Morales, está formada mayoritariamente por movimientos campesinos e indígenas como la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa» (CNMCIQB-BS), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) o el Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qullasuyo (CONAMAQ).¹⁵

En Venezuela el papel de las organizaciones campesinas está lejos de ser tan influyente en las políticas gubernativas, lo que es lógico si tenemos en cuenta que presenta un tejido campesino muy reducido: sólo el 14% de la población vive en zonas rurales, y ha de importar más de un 70% de los alimentos. No obstante, las políticas chavistas cuentan con el apoyo de las principales organizaciones campesinas agrupadas en la Coordinadora Agraria Nacional Ezequiel Zamora (CANEZ) y otras estructuras campesinas, decenas de cuyos líderes han sido asesinados por ello (Wilpert, 2006).

Hay una característica común a todas estas organizaciones y que es preciso destacar. Políticamente hablando ya no son, como fueran antaño, sujetos pacientes. Ahora se tratan de actores propositivos.

Los movimientos campesinos e indígenas del siglo pasado que se iniciaron con la revolución mexicana y se alargaron hasta la década de los ochenta no habían desarrollado un modelo teórico más allá de considerar que sus problemas radicaban exclusivamente en la tenencia de la tierra. La Reforma Agraria, entendiendo como tal la simple distribución de tierras entre los campesinos, marcaba el horizonte de sus reclamaciones.

14. Véase el artículo de Juan Pablo Muñoz publicado en el presente libro.

15. Véase los artículos de Fernando Mayorga y Miguel Urioste en el presente libro.

Pero en la década de los noventa en América Latina surgen o maduran una nueva generación de movimientos sociales, muchos de ellos de campesinos e indígenas, bien organizados y con objetivos ambiciosos (Escobar, 1995; Vanden, 2007). Y es que el campesinado (con o sin tierra, indígena o no) ha dejado de ser aquella masa informe que los gobiernos nacionalistas del siglo XX intentaron convertir (o convirtieron) en su base social inculcándoles una agenda política ajena. Ahora se estructura en organizaciones con capacidad de decisión e influencia política, al punto de haber sido capaces de poner en jaque y tumbar con sus movilizaciones diversos gobiernos en Ecuador y Bolivia en los últimos quince años. Y lo que es más novedoso, posee una agenda política propia: la Soberanía Alimentaria.

Además se empezaron a coordinar a nivel internacional hasta cuajar, en 1993, en la creación de La Vía Campesina, actualmente la plataforma antiglobalización más grande, que reúne asociaciones y sindicatos agrarios de todos los continentes, y que fue impulsada por organizaciones campesinas latinoamericanas. El objetivo de La Vía Campesina es enfrentar el modelo agroindustrial dominante que convierte la producción y los recursos agrarios en mercancías adecuadas para la especulación financiera, enfrentamiento que personifican en la Organización Mundial del Comercio, la institución multilateral que más activamente promueve este tipo de agricultura desde el advenimiento del neoliberalismo (Desmarais, 2008).

Para La Vía Campesina existen dos modelos de producción agrario mutuamente excluyentes: el agroindustrial, basado en la tecnología de la Revolución Verde, y el de la Soberanía Alimentaria, concepto presentado en 1996 por esta plataforma y que defiende el modelo de producción campesino. Mientras que el primero se sustenta en el comercio internacional, el segundo revaloriza los circuitos cortos de comercialización; mientras que el primero pide que el acceso a la tierra se establezca a través de las reglas del mercado, el segundo reclama una Reforma Agraria genuina; mientras que el primero se basa en la mecanización, el uso de insumos industriales y el monocultivo intensivo, el segundo aboga por la agroecología como técnica productiva.¹⁶

16. Para una comparación detallada de los dos modelos, véase Rosset (2006).

Pero lo interesante de la Soberanía Alimentaria es que no es un mero pliego de reclamaciones o un recetario de buenas prácticas, sino que es el constructo teórico de una propuesta que integra todos los elementos que participan en el proceso productivo agropecuario y en la vida rural: los insumos (agua, tierra, semilla), la tecnología, el ecosistema, el mercado y los consumidores, la fuerza de trabajo, el acceso a créditos y subsidios, la calidad de la producción, el acceso a servicios públicos, etc. Y lo hace reclamando el reconocimiento de derechos (derecho de un país a definir sus políticas agrarias, derecho a los recursos productivos, derechos de la mujer campesina, derechos indígenas, derecho a la alimentación, derecho al acceso al mercado local, derechos del consumidor, etc.),¹⁷ y sólo secundariamente capital para la producción. Y es que se trata de una propuesta política, y no de un modelo productivo o de una estrategia destinada a acceder a recursos financieros públicos.

En resumidas cuentas: las organizaciones campesinas e indígenas que se han convertido en el principal sustento de los gobiernos nacionalistas del pos-neoliberalismo son estructuras autónomas del poder político, fortalecidas a través de redes internacionales, y con una agenda política propia. Y esto hace que su apoyo ya no sea ciego. Estas organizaciones reclaman que las políticas gubernativas consideren el mundo rural campesino como sector prioritario y la Soberanía Alimentaria como el paradigma agrario a privilegiar.¹⁸

17. En el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria celebrado en La Habana en 2001 se definió la Soberanía Alimentaria como «el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades». En 2008, La Vía Campesina organizó en Yakarta una conferencia internacional centrada en preparar una estrategia para llevar adelante su propuesta a las Naciones Unidas de una Declaración Internacional de los Derechos de las Campesinas y los Campesinos, que considera como prioridad política.

18. Incluso en el caso venezolano, donde algunos de estos movimientos campesinos han sido coordinados (que no creados) por el chavismo, su actividad política demuestra que se tratan de movimientos autónomos aliados, pero no subordinados, al gobierno (Valencia Ramírez, 2005).

c. El modelo agrario campesino en los procesos constituyentes

Los nuevos gobiernos nacionalistas han requerido el desarrollo de un aparato legislativo que les facilitase la aplicación de sus propuestas políticas. En algunos casos se abrieron nuevos procesos constituyentes que culminaron en la aprobación en referendun de nuevas cartas magnas (Venezuela, Ecuador y Bolivia),¹⁹ que posteriormente han sido o están siendo seguidas por la elaboración de nuevas leyes destinadas a hacer operativo el articulado constitucional.

En este proceso han participado activamente los movimientos sociales, y especialmente los de base campesina e indígena. Y eso se ha reflejado en las nuevas constituciones y leyes.²⁰

La constitución venezolana de 1999, el producto más temprano de la ola de nuevos procesos constituyentes, no habla de Soberanía Alimentaria, posiblemente porque cuando fue elaborado este concepto tenía muy corta trayectoria y no estaba consolidado. No obstante, la constitución recoge los principales principios que propugna este paradigma: derecho del campesinado a la propiedad y control de los recursos productivos (art. 305 y 307), consideración de la gran propiedad como contraria al interés social (art. 307), la agricultura sostenible como principio básico del desarrollo rural (art. 305), la seguridad alimentaria como principio que tiene que ser alcanzado con la producción nacional y no con importaciones (art. 305), defensa de la economía agraria frente a otros sectores productivos (art. 305), mejora de la condiciones de vida de la población campesina (art. 306), acceso de la población campesina a las infraestructuras, créditos y otros insumos necesarios para la producción (art. 306), etc. A parte del articulado que hace referencia explícita a la política agraria, cabe señalar que la constitución también considera otros principios que son esenciales para el desarrollo del paradigma de la Soberanía Alimentaria, como son la defensa de los derechos indígenas (capítulo VIII, art. de 119 a 126) y medioambientales (capítulo IX, art. de 127 a 129), o la limitación de las exportaciones e importaciones a los intereses de la actividad económica nacional (art. 301).

19. Fernando Lugo ha asegurado que iniciará también un proceso constituyente en Paraguay.

20. Diversos artículos en el presente libro tratan este tema con más detalle.

A principios de 2008 el gobierno venezolano promulgó una Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (Decreto n.º 6.071).

En la constitución ecuatoriana aprobada en 2008, el concepto Soberanía Alimentaria sí aparece y asume un papel muy destacado: un capítulo entero (el tercero) se dedica a ratificar la agenda de este paradigma como uno de los principios rectores del modelo agrario del país. Pero el concepto también aparece repetidamente en otros artículos de la constitución: cuando se hace referencia al derecho a la alimentación (art. 13), al medio ambiente (art. 15 y 413), a la política económica (art. 284, 304, 334 y 423), al acceso al agua (art. 318) y al suelo agrario (art. 410), o a la equidad de género en relación a la propiedad y control de los recursos productivos (art. 324 y 334). Como en el caso venezolano, otras secciones de la constitución se adecúan a los principios de la Soberanía Alimentaria, como son los derechos indígenas (art. 57 a 60 y 242) y medioambientales (art. 413 a 415).

Un artículo transitorio de la constitución obligaba a la realización de una ley específica para el desarrollo del régimen de Soberanía Alimentaria. Esta ley (Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria) se elaboró y aprobó a principios de 2009.

La constitución boliviana, aprobada a principios de 2009, también considera la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política agraria (art. 405 a 407). La función social de la tierra es el elemento que da derecho al acceso al suelo agrario, y no ya el simple hecho de poseer un título de propiedad (art. 397). La Soberanía Alimentaria también aparece como principio rector de las relaciones internacionales (art. 255). Esta constitución es el texto que más incide en los derechos indígenas a todos los niveles, y entre ellos, los que conciernen a la Soberanía Alimentaria. El texto apuesta por el mercado interno y por la aplicación de medidas proteccionistas (art. 320), establece también políticas destinadas a la protección del medio ambiente (art. del 380 a 392, entre otros), y defiende el derecho de la mujer a la propiedad y al acceso a los recursos productivos (art. 395 y 402).

Destacaríamos tres puntos que caracterizan estas propuestas legislativas en relación a la cuestión agraria:

1. Papel central de la agricultura: la política agraria ya no aparece subsidiaria del sector industrial o de otro considerado la piedra angular del desarrollo. En realidad, la industria es poco tratada en los nuevos textos constitucionales y está lejos de asumir el carácter estratégico que tuvo durante los gobiernos nacionalistas del siglo XX. La agricultura es uno de los sectores (no el único) que ahora asume este rol.
2. Soberanía Alimentaria: el tratamiento de la política agraria es holística, y ya no se centra sólo en la tenencia de la tierra, sino en todos los factores que afectan a la producción. Y es que se asume explícitamente como principio rector de la política agraria el paradigma de la Soberanía Alimentaria, cuyo objetivo es revalorizar y defender el papel del modo de producción campesino.
3. Políticas relacionadas: el nuevo aparato constitucional también establece otras políticas (medio ambiente, derechos indígenas, política macroeconómica, etc.) que inciden positivamente en el modelo propugnado por la Soberanía Alimentaria.

A parte del papel de los movimientos sociales campesinos e indígenas en estos procesos constituyentes, es también obligado remarcar la influencia que ha podido tener el cambio de paradigma agrario en Cuba a partir del Período Especial. No en vano, los principales líderes de los nuevos gobiernos nacionalistas, especialmente Evo Morales y Hugo Chávez, se han manifestado admiradores de la Revolución Cubana en repetidas ocasiones. Haciendo virtud de la necesidad, Cuba inició a principios de los noventa un proceso de transformación del sector agrario hacia un modelo agroecológico basado en el paradigma de la Soberanía Alimentaria, después de siglos centrado en la producción para la exportación, modelo que la Revolución mantuvo y profundizó.²¹

Recapitulando, parecería que si la CEPAL fue quien estableció el marco teórico de los gobiernos nacionalistas de hace medio si-

21. Al respecto, véase el artículo de Fernando Funes-Monzote y la entrevista realizada a Peter Rosset en el presente libro.

glo, ahora son las propuestas surgidas de los movimientos sociales los que generan los principios ideológicos de los gobiernos nacionalistas pos-neoliberales. Pero esto no es así: igual que los primeros asumieron los principios cepalinos de forma irregular y fragmentada (Urquidí, 2005), las propuestas de los movimientos sociales tampoco parecen ser asumidas por los segundos en su integridad.

La política agraria de los nuevos gobiernos nacionalistas (II): limitaciones

Hemos visto que los movimientos sociales campesinos e indígenas, fuertemente organizados y con la bandera de la Soberanía Alimentaria como propuesta política, están interviniendo en la agenda agraria de los nuevos gobiernos nacionalistas. Y que esto se refleja en las nuevas constituciones y leyes que se están promulgando. Pero el establecimiento de un nuevo ordenamiento legislativo no siempre se materializa en políticas acordes. El ejemplo colombiano es significativo: la aplicación de la constitución de 1991, en su momento la más avanzada en la región en cuanto a consolidación de derechos sociales, ha sido un fracaso tras casi dos décadas de desarrollo de políticas neoliberales (Bustamante Peña, 2004).

Limitaciones políticas

Pero antes de fijarnos en la aplicación de las políticas, podemos observar estas contradicciones en las mismas leyes y constituciones promulgadas.

Regalsky (2008) afirma, refiriéndose a la nueva constitución boliviana, que se trata de un texto contradictorio ya que intenta hacer coexistir dos doctrinas jurídicas diferentes: una de tradición liberal y otra de inspiración indígena. El mismo autor señala que esta contradicción se materializa en un aspecto tan sensible como es la propiedad de la tierra. Por un lado, se fundamenta el carácter inalienable de la propiedad privada, mientras que por otro esta propiedad aparece subordinada a la existencia de determinados valores y fines sociales. Continuando en el ámbito agrario, podemos observar que la constitución acepta la existencia de la gran propiedad (hasta 5.000 hectáreas), lo que es incongruente con el

paradigma de la Soberanía Alimentaria. Esta ambivalencia llega incluso a la contradicción en el texto, como sucede en relación a los organismos genéticamente modificados (OGM): mientras que el artículo 255 prohíbe la importación, producción y comercialización de OGM, el artículo 409 manifiesta que «*será regulada por ley*».

Una situación parecida es la de Ecuador. La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria a la que nos hemos referido declara al país «*libre de cultivos y semillas transgénicas*». Sin embargo, Rafael Correa impuso una serie de modificaciones al texto original aprobado por la Asamblea Nacional por las que, entre otras cosas, se permite la importación y procesamiento de materia prima que contengan insumos de origen transgénico siempre y cuando «*cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad y que su capacidad de reproducción como semillas sea inhabilitada por trozamiento*» (art. 26). Esto da pie a la introducción de OGM de tecnología Terminator²² (Grupo ETC, 2009). Las modificaciones presidenciales también inciden en algunos elementos que contradicen los principios de la Soberanía Alimentaria, como la posibilidad de ampliar los subsidios a los grandes productores agropecuarios, la legalización de los manglares ilegalmente ocupados por empresas camaroneras, o la posibilidad de producir biocombustibles con recursos de vocación agrícola (Acosta, 2009).

Estas limitaciones y contradicciones también son visibles en la aplicación de la legislación y de las propuestas gubernativas. La Reforma Agraria propugnada por el gobierno venezolano, por ejemplo, está siendo dificultada por el sabotaje de parte de la burocracia estatal, del sistema judicial, del poder terrateniente, e incluso de la violencia mercenaria contra los líderes campesinos locales (Hernández Navarro, 2005). Por razones similares la capacidad de implementar las medidas gubernamentales promulgadas por el gobierno boliviano en los departamentos orientales, controlados por los sectores oligárquicos, es muy restringida.

¿A qué se debe esta discordancia entre propósitos y resultados? Como ya señalamos anteriormente, hay que recordar que los equipos de los nuevos gobiernos nacionalistas no están formados por

22. Tecnología que permite el diseño genético de semillas programadas para ser estériles en su segunda generación.

personas con planteamientos ideológicos homogéneos. Entre sus filas podemos descubrir desde líderes con posicionamientos radicales de izquierda hasta cargos con leves principios reformistas que no desean enfrentar el paradigma neoliberal, pasando por dirigentes indígenas que abogan por un modelo socioeconómico de naturaleza diferente.

Pero un elemento esencial a la hora de explicar esta contradicción radica en entender que detentar el control del aparato del Estado no implica tener el poder, al menos de forma absoluta.²³ El concepto gramsciano de hegemonía viene aquí como anillo al dedo. El caso de la Reforma Agraria chavista antes citado es ejemplar. Igualmente las concesiones que el gobierno de Evo Morales tuvo que hacer en la nueva constitución boliviana, algunas en el último momento, para arrancar los votos suficientes en la Asamblea Constituyente que le permitiese cuadrar la aritmética parlamentaria, también explican las contradicciones en el texto de ley. Y es que, como afirma Carlos Romero Bonifaz (2008), ministro del gobierno de Evo Morales, las principales controversias en el debate constituyente y autonómico se centraron y se siguen centrando alrededor de la cuestión agraria, ya que el latifundio es el fundamento del poder económico y político de las élites de las provincias orientales.

Los nuevos gobiernos nacionalistas se hallan, así, entre dos aguas. Por un lado están presionados por el poder oligárquico local con el apoyo internacional de los países occidentales, que exigen respeto al *statu quo* establecido por el neoliberalismo. Por otro, lo están por los movimientos sociales en los que se sustentan y que les reclaman más decisión y radicalidad en sus políticas económicas.

En esta situación, los nuevos gobiernos nacionalistas, especialmente en Ecuador y Bolivia, también encuentran en la oposición a sectores de los movimientos sociales, descontentos por la lentitud

23. El mismo Evo Morales aceptaba un año después de llegar a la presidencia que, en sus propias palabras, «el Estado no controla las instituciones del Estado» (citado en Fuentes, 2007). La apabullante victoria del MAS en las elecciones generales de diciembre de 2009, acaparando el 64% de los votos emitidos y marcando una distancia de 34 puntos con el segundo partido más votado, le dio el control del aparato legislativo y ejecutivo, pero igualmente quedó lejos de dominar todos los engranajes del poder.

o por el carácter poco drástico (poco socialista o poco indígena) de las medidas emprendidas. Es cierto, no obstante, que a día de hoy esta oposición desde la izquierda es poco significativa.

En Ecuador la encabeza la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y su brazo político-partidista, Pachakutik (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País). Ambos actores políticos cuentan con una destacada historia reciente, pero se encuentran en una profunda crisis desde su temporal y fracasado apoyo al gobierno de Lucio Gutiérrez en 2002. Organizaciones de carácter menos indigenista y más sindical-campesino como la FENOCIN, o partidos políticos como Alianza País de Rafael Correa y, en menor medida, el Partido Sociedad Patriótica del citado Lucio Gutiérrez, parecen tener hoy la preferencia de la mayor parte de su histórica base social.²⁴ También organizaciones de izquierda radical como el Movimiento Popular Democrático tienen representación parlamentaria.

En Bolivia esta oposición es también limitada. En las elecciones generales de diciembre de 2009, la izquierdista Alianza Social encabezada por el líder quechua René Joaquino, que había sido alcalde de Potosí, surgió como la cuarta fuerza política a nivel nacional, pero a mucha distancia del MAS.²⁵ En la oposición también se encuentran algunas organizaciones sociales y sectores cercanos a las tesis indígenas del dirigente histórico Felipe Quispe «Mallku». Pero también los movimientos sociales que forman el CONALCAM, soporte de Evo Morales, critican lo que consideran concesiones del gobierno del MAS a la oligarquía. En abril de 2009, por ejemplo, una de estas organizaciones, CIDOB, abandonó temporalmente el CONALCAM y afirmó que iba a estudiar su relación con el gobierno por la decisión del Congreso controlado por el

24. En las elecciones de 2009 a la Asamblea Nacional, Pachakutik quedó relegado al 11º partido con sólo el 1,37% de los votos emitidos, si bien en varias circunscripciones iba aliado con otras fuerzas políticas. Sólo se mantiene fuerte en su tradicional feudo de Cotapaxi. Datos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador (www.cne.gov.ec).

25. Alianza Social obtuvo el 2,31% de los votos emitidos, mientras que el MAS alcanzó el 64,22%. Datos de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (www.cne.org.bo).

MAS de reducir a siete, de los dieciocho reclamados, el número de escaños indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional que se iba a formar.

En Paraguay, Fernando Lugo se encontró, al poco tiempo de asumir la presidencia, con la crítica de los movimientos sociales que le apoyan y que están encuadrados en el Movimiento Popular Tekojojá. La causa: las medidas políticas tomadas por algunos de los miembros del gobierno, entre ellos el ministro de Agricultura y Ganadería. Cabe destacar que, en una clara ejemplificación de esta tensión por lo dos lados a la que se ven sometidos los gobiernos nacionalistas, Fernando Lugo colocó como principales responsables de la política agraria a dos personalidades con perfiles ideológicos muy dispares. Por un lado, como ministro de Agricultura y Ganadería eligió a Cándido Vera Bejarano, una persona muy ligada a los intereses del gremio empresarial latifundista. Por otro, situó al frente del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) al abogado Alberto Alderete, histórico defensor de los derechos campesinos.

Refiriéndose a la nueva constitución boliviana y preguntándose sobre su radicalidad en el tratamiento del tema agrario, como hemos visto tan contradictorio en algunos puntos, Urioste (2008) afirma:

Lo que sí es inaceptable es que desde el gobierno se nos diga que el proyecto de Nueva Constitución Política del Estado en materia agraria, y más particularmente en la materia de tierras, es revolucionario, porque sencillamente no lo es. Es tan reformista como lo fue durante el medio siglo pasado.

El autor tal vez peca de aventurado al equiparar las políticas agrarias actuales con las de los gobiernos nacionalistas del siglo XX ya que, como hemos visto, el rol que se da a la agricultura en la política macroeconómica es muy diferente, así como el hecho de que, mal o bien, la propuesta de Reforma Agraria actual es integral, en base a los principios de la Soberanía Alimentaria, y no centrada sólo en la tenencia de la tierra.

Pero sí es cierto que a día de hoy y sea por el motivo que sea (porque no es el objetivo de los dirigentes nacionalistas pos-neoli-

berales, porque la oposición de la oligarquía limita su capacidad de maniobra, o por cualquier otro factor), estas políticas agrarias están lejos de ser tan radicales y revolucionarias como aparentan. Y es que para ello los nuevos gobiernos nacionalistas tendrían que romper con dos obstáculos que parecen infranqueables: el limitante desarrollista y el limitante capitalista.

¿Revolución o reforma?

Es difícil definir «radicalidad» o «reformismo», básicamente porque son de esos conceptos que W. B. Gallie denomina conceptos esencialmente debatidos (*essentially contested concepts*); es decir, conceptos alrededor de los cuales se genera un debate inacabable ya que pueden dar pie a definiciones incompatibles pero válidas, dependiendo de los aspectos que se enfaticen y el contexto en el que se planteen. En términos prácticos, aquí consideraremos que la radicalidad de las políticas gubernativas se pueden alcanzar mediante dos vías, que son las reclamaciones que predominan en los movimientos altermundistas: proponiendo un modelo económico basado en una estricta sostenibilidad de los medios productivos (vía ecologista), o enfrentando la estructura de clase y étnica (vía socialista e indigenista).

Ninguna de las dos opciones parece asumida por los nuevos gobiernos nacionalistas. Por un lado, los planteamientos macroeconómicos siguen siendo productivistas: el crecimiento continúa siendo el credo de la política económica. Por otro, aunque en su retórica han recuperado el término «socialismo», están muy lejos de ser propuestas dirigidas a terminar con las diferencias socioeconómicas.

a) Mantenimiento de los principios desarrollistas

Exceptuando Cuba,²⁶ los países que a día de hoy están aplicando de manera más decidida medidas anti-neoliberales en América Latina (Venezuela, Bolivia y Ecuador) son países que cuentan con grandes reservas de hidrocarburos y de otras materias primas extractivas. Esto se convierte en un cuchillo de doble filo.

26. Si bien el níquel es actualmente la principal fuente de divisas del país.

Por un lado, estos recursos generan (cuando de nuevo son controlados por el Estado) unos ingresos que favorecen el cambio del modelo económico: permiten destinar recursos a cubrir las necesidades de las clases populares que son la base social del gobierno nacionalista, a afrontar las obligaciones con las instituciones multilaterales permitiendo romper con las políticas económicas a las que estas obligan,²⁷ o a iniciar procesos de re-nacionalización de sectores estratégicos privatizados durante la hegemonía neoliberal.

Pero por otro lado esta dependencia dificulta que el nuevo modelo económico que se quiere implementar, y que en realidad está en formación, rompa con la premisa desarrollista-productivista. Los nuevos gobiernos nacionalistas han abandonado las antañas esperanzas depositadas en el sector industrial, pero también la confianza en reducir sustancialmente la dependencia de las exportaciones. Y más contando con estos recursos naturales de gran valor estratégico y cuyo cotización no deja de aumentar en el mercado internacional.²⁸

Si bien la agricultura no aparece hoy como un sector subsumido a otro al que se considere el eje del desarrollo económico del país, como sucedía con el modelo ISI, es cierto que la minería y la industria petrolífera perjudican los principios de Soberanía Alimentaria. Fijémonos en el capítulo dedicado a los derechos de los pueblos indí-

27. Venezuela liquidó la deuda externa que tenía contraída con el Banco Mundial en 2007, lo que le permitió retirarse de esta institución y del FMI.

28. En 2008 el ritmo del alza del precio del petróleo, constante desde principios de la década, se disparó hasta alcanzar casi los 150 dólares, para bajar en pocas semanas al nivel de principio de año. Parece difícil discernir todas las causas de este fenómeno, pero parece que hay dos que son especialmente destacables: factores especulativos, que vislumbrando el cénit del petróleo dispararon el proceso de encarecimiento del crudo; y la crisis mundial financiera iniciada ese mismo año, incentivada en buena parte por este encarecimiento del crudo, pero que a su vez favoreció su rápido abaratamiento como resultado de la disminución del proceso productivo en todo el planeta, y por ende de la demanda de petróleo. A todo caso, todo indica que se tratan de ajustes coyunturales. Ni la crisis ni la especulación pueden esconder que nos acercamos a la finitud de un petróleo que, no obstante, es consumido cada año en mayores cantidades que el anterior. Después de la caída de los precios en la segunda mitad de 2008, el precio del petróleo volvió a iniciar una subida constante similar a la que tuvo en el período 2000-2007.

genas de la actual constitución venezolana. Mientras que el primero de los artículos de esta sección (art. 119) confirma los derechos de propiedad colectiva de la tierra, el siguiente (art. 120) deja en la ambigüedad la capacidad de decisión de estos pueblos indígenas en cuanto al aprovechamiento de sus recursos naturales:

El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de ellos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a la Constitución y a la ley.

¿Serán vinculantes los resultados de las consultas que plantea el texto constitucional? En realidad, el anterior artículo 119 ya es de una notable vaguedad, al considerar que «corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras». ¿Qué se entiende por «participación»?

La Ley de Explotación Minera promulgada en 2009 por el gobierno de Rafael Correa en Ecuador defiende la minería incluso por encima de preceptos establecidos en la Constitución de 2008. Por ejemplo, mientras que esta cierra toda posibilidad a cualquier tipo de actividad extractiva en áreas protegidas, en la ley se establecen diversas excepciones que lo autorizarían. Esta nueva ley no es más que la continuación de una política gubernamental de defensa de concesiones mineras de empresas extranjeras que afectan gravemente el medio ambiente y la Soberanía Alimentaria de la población local, y que ha generado una fuerte respuesta por parte de la sociedad local afectada y de organizaciones ecologistas como Acción Ecológica e indígenas como la CONAIE.

No olvidemos que el paradigma de la Soberanía Alimentaria no es desarrollista. Bien al contrario. Frente a la idea de producir mercancías, aboga por la función social de la agricultura, que debe ser la de producir alimentos. En consonancia con ello, frente a la idea de producir «más», Soberanía Alimentaria aboga por producir «mejor»: productos de calidad, producción sostenible con el me-

dio, etc. Frente a la búsqueda del mercado más rentable en términos monetarios, Soberanía Alimentaria aboga por el control del mercado por parte de productores y consumidores, por lo que prefiere los circuitos cortos de comercialización, más allá del precio coyuntural del producto. El concepto de sostenibilidad en el que se basa Soberanía Alimentaria se opone al uso de los recursos naturales que hace la minería extractiva.

Como hemos dicho, el modelo económico del nuevo nacionalismo está aún en construcción. Pero el proceso no parece exento de contradicciones importantes, como el de querer conjugar dos paradigmas, la Soberanía Alimentaria y la minería extractiva, mutuamente excluyentes. Sobre el terreno (en lo local) y en la legislación ya se está poniendo en evidencia esta incongruencia. Así pues, si bien en un acto de ilusión hemos denominado a los nuevos gobiernos nacionalistas como «post-neoliberales», difícilmente los podríamos considerar gobiernos del «post-desarrollo» en el sentido que Arturo Escobar (2005) da a este término.

b) Un nuevo modelo capitalista

«Socialismo del siglo XXI» es un concepto muy utilizado por los principales dirigentes nacionalistas latinoamericanos actuales. Las propuestas nacionalistas del siglo XX, inmersas en la Guerra Fría, raramente fueron tan osadas.²⁹ Raramente, también, veían la Revolución Cubana como un referente, mientras que así lo consideran algunos de los principales líderes nacionalistas actuales. El término con el que aquellos se denominaban, cuando se animaban a ello, era el de «Tercera Vía», y sus referencias eran Países No Alineados como el Egipto de Nasser o la India de Indira Gandhi (pero no la Yugoslavia de Tito). Quien fuera teórico de la autodenominada Revolución Peruana dirigida por Velasco Alvarado, Carlos Delgado Olivera, definía la Tercera Vía como anticapitalista y antiimperialista, pero también como anticomunista (Delgado, 1973).³⁰

29. A destacar la excepción de Allende en Chile (1970-1973).

30. No confundir la concepción nacionalista de Tercera Vía con lo que hoy se conoce como tal, teorizado por pensadores como Anthony Giddens, y que no es más que una sumisión de los principios socialdemócratas a la economía del libremercado (Callinicos, 2002).

«Socialismo del siglo XXI» se puede considerar como otro de esos *conceptos esencialmente debatidos*. En una entrevista realizada a Andrés Tuesta, coordinador del venezolano Frente Nacional Campesino Ezequiel Zamora, a la pregunta sobre la concepción que de este término tiene el chavismo, respondía:

[...] el encargado de la comisión de finanzas de la Asamblea XXI no es comunismo, el socialismo del siglo XXI es como el de Felipe González en España, con empresas privadas. Y después, cuando sale otro diciendo alguna estupidez parecida, nosotros le contestamos: «bueno; si el presidente no ha lo ha definido todavía, ¿por qué tu tienes que definirlo?». Y más aún, quien tiene que iniciar ese debate es el propio pueblo y el pueblo tiene que definirlo en la acción concreta. *Y lo que entendemos hasta ahora por intuiciones* es que ese socialismo del siglo XXI no será como Europa del Este, no será como el de las socialdemocracias europeas o los estados de bienestar, y tiene que ser profundamente latinoamericanista. Desde reivindicar las creencias identitarias, las cosmovisiones indígenas ancestrales, la rebeldía de los pueblos originarios, los afrodescendientes. Tendrá que incorporar el pensamiento bolivariano y todo el pensamiento crítico que desde aquí se construyó. Tendrá que incorporar la cristiandad que deconstruyó el discurso religioso del conquistador; una teología de la liberación. Entre otras cosas, porque hay muchas otras corrientes más. (Prensa de Frente, 2006; la cursiva es nuestra)

Pero más allá de la manifiesta indefinición del concepto, lo cierto es que a día de hoy nada indica que los nuevos gobiernos nacionalistas se dirijan hacia una sociedad socialista. El aparato legislativo con el que se han dotado no busca romper en ningún momento las diferencias sociales: las nuevas constituciones aceptan y favorecen la propiedad privada de los medios de producción. Sus acciones políticas más radicales tampoco van por ese camino.

Y es que considerar como socialistas el antiimperialismo (enfrentamiento con Estados Unidos, Europa e instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio), la nacionalización de recursos estratégicos o las políticas de Reforma Agraria conlleva

caer en el riesgo de confundir dos debates diferentes: el de proteccionismo versus librecambismo, por un lado, y el de socialismo versus capitalismo, por otro. El primero responde a la pregunta de cómo se ha de crear la riqueza, mientras que el segundo enfrenta el tema de cómo se ha de distribuir la riqueza creada.

En la coyuntura actual, y desde el inicio de la hegemonía neoliberal, los binomios proteccionismo-socialismo y librecambismo-capitalismo parecen los más naturales, al punto de que en los discursos altermundista y neoliberal vulgar no es raro su consideración como sinónimos. Pero esto no siempre ha sido así. Y el ejemplo más evidente es Cuba, que tras la declaración del carácter socialista de la Revolución en 1961, su gobierno no sólo no desarticuló el modelo agroexportador (como si intentaban los nacionalistas de aquel entonces), sino que lo reforzó al introducirse en el sistema del CAME (Consejo de Ayuda Económica Mútua) que establecía una división productiva por países del bloque pro-soviético. Cuba, así, siguió anclada en el monocultivo del azúcar (y en menor medida, del tabaco y del café) para su exportación al mercado socialista, mientras que dependía de las importaciones de bienes manufacturados, alimentos, insumos agrarios y recursos energéticos.

No olvidemos que la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares a costa, tal vez, de reducir los beneficios de la oligarquía por parte de los gobiernos nacionalistas, es resultado de las exigencias del modelo económico que implementan, así como de su necesidad de hacerse con una amplia base social de apoyo (véase el esquema 1, p. 218). Pero no de la aplicación de un modelo político socialista que busque romper las diferencias de clase. En otras palabras, las acciones más radicales de los gobiernos nacionalistas (actuales y pretéritos) son consecuencia o necesidad de la adopción de un modelo económico proteccionista, pero no por ello menos capitalista. Declarar que el modelo ISI o el aún en construcción de los actuales gobiernos nacionalistas son propuestas socialistas sería afirmar que Keynes o incluso el magnate norteamericano Henry Ford, por propugnar modelos económicos similares, también lo eran.³¹

31. En las décadas de aplicación del modelo ISI, incluso en los años de mayor crecimiento económico, no sólo no se mantuvo sino que se acentuó las desigualdad en los ingresos en América Latina con muy escasas excepciones (Urquidí,

Conclusiones

Hay un factor que marca las diferencias entre las políticas agrarias de los gobiernos nacionalistas del siglo pasado y los actuales: estos últimos parecen haber sido capaces de romper con las premisas modernizadoras basadas en la industrialización, al punto de revalorizar la agricultura campesina y asumir los principios de la Soberanía Alimentaria. O al menos así se plantea en el discurso de sus principales dirigentes y se desprende de los procesos constituyentes realizados.

Y es que los gobiernos nacionalistas son hijos de su tiempo. Los del siglo XX vivieron un período en el que tanto el pensamiento capitalista como el marxista ortodoxo consideraban la desaparición del campesinado como una ley irreversible y una necesidad para el desarrollo (Giner y Sevilla Guzmán, 1980). En plena Guerra Fría, pocos preceptos político-económicos generaban tanta unanimidad como este. Las voces discrepantes eran poco significativas y marginadas en ambos bloques. La Revolución Verde aparecía como la estrategia universalmente aceptada para acabar con los incómodos e ineficientes campesinos que aún resistían.

Este planteamiento empezó a cambiar en la década de los ochenta, justamente cuando el neoliberalismo empezó a ser el paradigma dominante. Propuestas surgidas de un marxismo revisado por la visión ecologista y de un anarquismo histórico revalorizado (la recuperación del Narodnismo) empezaron a cuajar en el ámbito de los estudios rurales. Como afirma Sevilla Guzmán (2006), fue entonces cuando se dejó de ver al campesino como una categoría histórica cuyo rol se circunscribía a un determinado período temporal (que además había pasado), para ser considerado un modelo espe-

2005). Es cierto que las estadísticas que se basan en este aspecto, como el Índice de Gini, no tienen en cuenta otros factores que condicionan el nivel de vida de la población, como el acceso a la educación, a un sistema sanitario público y gratuito, o a alimentos subvencionados, entre otros factores que sí se dieron en el período por esa necesidad de crear consumidores para el mercado interno. Como tampoco consideran el aumento de los ingresos de los sectores subordinados resultado del crecimiento económico, al centrarse sólo en las diferencias de ingresos. Pero pone en evidencia que no era intención de los gobiernos nacionalistas romper con la estructura de clases.

cífico de manejo y explotación de los recursos naturales y de los agrosistemas y que, por lo tanto, es intemporal. Una forma de explotar los agrosistemas, por cierto, ecológicamente sostenible y socialmente apropiado.

Esta visión es la que defienden los movimientos sociales campesinos y en la que se basa su propuesta de Soberanía Alimentaria. Nos atreveríamos a decir que este planteamiento es dominante actualmente en los estudios rurales. Y también ha sido asumido, al menos formalmente, por los nuevos gobiernos nacionalistas latinoamericanos.

Pero en los hechos, la política pro-campesinista basada en la Soberanía Alimentaria de los nuevos gobiernos nacionalistas es dubitativo. Diversos factores pueden explicar estas vacilaciones. Por un lado, estos gobiernos están en proceso de consolidación, una consolidación especialmente complicada ya que reciben una fuerte presión por parte de los sectores oligárquicos nacionales y de gobiernos y transnacionales foráneas que dificultan el desarrollo de su agenda político-económica y los obliga a la negociación. También incide que, resultado de esta presión interna y externa, los movimientos sociales en los que se sustentan se encuentran en la tesitura de cerrar filas a favor del gobierno por razones tácticas; es decir, se ven impelidos a reducir su horizonte de reclamaciones y críticas, y con ello el empuje del proceso hacia posiciones más radicales. Como comentaba un cuadro político de la Confederación Bartolina Sisa, una de las organizaciones que forman parte del CONALCAM y pilar del gobierno de Evo Morales, «tenemos ganas de que se apruebe la Constitución y que el clima político se calme un poco para poder empezar a hacer oposición».³² Además estos gobiernos nacionalistas aglutinan en su seno muchas sensibilidades políticas, en algunos casos incluso opuestas. Otro elemento que influye es que esta nueva oleada de gobiernos nacionalistas aún no ha definido un marco conceptual de política económica. Finalmente, no podemos olvidar la dependencia del sector minero y de los hidrocarburos: si bien la agricultura no aparece subsumida al sector extractivo, como sí hicieron los gobiernos nacionalistas del si-

32. Conversación privada. Enero de 2009.

glo XX con el sector industrial, ambos modelos son incompatibles en la práctica, y no es fácil prescindir de unos recursos naturales que generan ingresos cuantiosos y rápidos.

Y es que aunque el modelo económico de los nuevos gobiernos nacionalistas aún está en formación, si se evidencia que seguirá siendo un modelo desarrollista. Aunque han asumido uno de los paradigmas más descolantes del movimiento antiglobalización como es la Soberanía Alimentaria, no han sido capaces de asumir otros como la Ecología Política.

A parte de su incapacidad de romper con el principio desarrollista, otra característica de este modelo económico es que, más allá de la retórica, no se trata de un modelo socialista. Los procesos constituyentes han marcado las bases para mejorar las condiciones de vida de sectores sociales históricamente marginados (indígenas, afrodescendientes y campesinos, entre otros), pero no han pretendido romper el sistema de clases.

Afirma Reygadas (2008) que la gran desigualdad socioeconómica que caracteriza América Latina (la mayor del mundo según el Coeficiente de Gini) se debe tanto a que es una sociedad diferenciada como a que los mecanismos de compensación no están institucionalizados o se encuentran en crisis. Parecería que los gobiernos nacionalistas de antaño y los actuales luchan sólo por establecer o restablecer estos mecanismos de compensación, pero no por acabar con la desigualdad, sea por debilidad política, por incapacidad mental para romper con los preceptos desarrollista y capitalista, o porque su objetivo es cambiar el modelo librecambista por otro proteccionista (para lo que sólo requieren mejorar las condiciones de vida de la población para potenciar el mercado interno).

Elemento que diferencia el contexto político del siglo XX del actual es el rol que juega la población indígena y campesina. Las organizaciones y movimientos sociales que los agrupan están hoy mucho más organizadas que hace cinco décadas. Incluso están estructuradas a nivel internacional a través de plataformas como La Vía Campesina. Y cuentan con una agenda política propia, la Soberanía Alimentaria. Esto los convierte en un factor propositivo con fuerte capacidad de incidencia en las política públicas.

Se ha aducido que el desarrollo de los movimientos sociales indígenas y campesinos se vio impulsado en cierta medida por los

procesos sociales que supusieron la ola de reformas agrarias del siglo pasado. Pero no se puede olvidar otro elemento característico de aquel período: la universalización de la educación. Y es que si algo juega a favor de estos movimientos en la actualidad es que cuentan con sus propios cuadros intelectuales formados gracias a la apertura de las universidades del siglo pasado, situación que no pudo disfrutar el sector campesino e indígena durante el período de 1930 a 1980.

Esta fortaleza de los movimientos sociales actuales, actores ahora muy influyentes en las esferas gubernamentales, puede enfrentar las limitaciones que se han señalado y radicalizar los procesos políticos que se están viviendo. Así, por ejemplo, si bien es cierto que la constitución boliviana acepta la concentración de la propiedad en latifundio, también lo es que impone la «utilidad social de la agricultura», lo que puede convertirse en una puerta abierta a una Reforma Agraria radical si se llegara a considerar que el monocultivo para la exportación no es útil socialmente.

A todo caso esta posible radicalización será resultado de la correlación de fuerzas: básicamente, si los nuevos gobiernos nacionalistas son capaces de fortalecerse y reestablecer (o establecer) el Estado-nación a partir (y forzado) por las reclamaciones de los movimientos sociales que los sustentan, o por el contrario son los poderes oligárquicos, coaligados con poderes económicos internacionales, los que imponen su fuerza y capacidad política.

Bibliografía

- ACOSTA, A. (2009), «Ecuador: sobre la Ley de Soberanía Alimentaria», *Rebelión*, 5 de mayo (Disponible en <http://www.rebelion.org>).
- ARRUDA SAMPAIO, P. (2005), «La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada», *Osai*, 6 (16), pp. 15-22.
- ARZADÚN, D. (2008), *El peronismo: Kirchner y la conquista del reino*. Buenos Aires: COPPAL y Ed. Sudamericana.
- BRETÓN, V. (1997), *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes: una introducción al caso ecuatoriano*. Lleida, Universitat de Lleida.

- (2000), «Reforma agraria, revolución verde y crisis de la sociedad rural en México contemporáneo», en VIOLA, A. (comp.), *Antropología del desarrollo: teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Barcelona, Paidós, pp. 305-357.
- (2007), «Releer la Reforma Agraria en América Latina: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?», en ROBLEDÓ, R. y LÓPEZ, S., *¿Interés particular, bienestar público?: grandes patrimonios y reformas agrarias*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 485-502.
- BULMER-THOMAS, V. (1998), *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, FCE.
- BUSTAMANTE PEÑA, G. (2004), «¿Qué pasó con la Constitución de 1991?: entrevista a Armando Novoa García», *Punto de encuentro*, 24.
- CARRACEDO, J. D. (2008), «El cambio se empieza a ver como posible: entrevista a Fernando Lugo», *Diagonal*, 6 de abril. Madrid.
- CASTILLO, L. del (2006), «Derechos de propiedad rural y titulación de tierras». Ponencia presentada en la VII Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Política en las Américas, Lima.
- CALLINICOS, A. (2002), *Contra la Tercera Vía: una crítica anticapitalista*, Barcelona, Crítica.
- DELGADO OLIVERA, C. (1973), *Testimonio de lucha: carácter procesal de la Revolución Peruana*, Lima, Peisa.
- DESMARAIS, A. (2008), *La Vía Campesina: la globalización y el poder del campesinado*, Madrid, Popular.
- EGUREN, F. (2006), «Reforma Agraria y desarrollo rural en el Perú» en F. Eguren (ed.) *Reforma Agraria y desarrollo rural en la región andina*, Lima, CEPES, pp. 11-31.
- EGUREN, F.; HOPKINS, R.; KERVYN, B. y MONTOTOYA, R. (eds.) (1988), *El problema agrario en debate (SEPIA II)*, Lima, SEPIA y UNSCH.
- ESCOBAR, A. (1995), *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- (2005), «El posdesarrollo como concepto y práctica social» en D. Mato (coord.) *Políticas de Economía, Ambiente y Sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, pp. 17-31.
- FIAN y LA VÍA CAMPESINA (2004), *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo del Banco Mundial*. Documento de trabajo.

- jo de la Campaña Global por la Reforma Agraria. Heidelberg y Tegucigalpa (Disponible en www.viacampesina.org).
- FLORES GALINDO, A. (2001), *Los rostros de la plebe*, Barcelona, Crítica.
- FUENTES, F. (2007), «The Struggle for Bolivia's Future», *Monthly Review*, 59 (3) (Disponible en www.monthlyreview.org).
- GARCÍA LINERA, A. (2008), *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas obreras y populares en Bolivia*, Buenos Aires, CLACSO y Prometeo.
- GINER, S. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1980), «The Demise of the Peasant: some ideological inroads into Social Theory» *Sociologia Ruralis*, 20 (1&2), pp. 13-27.
- GIRBAL-BLACHA, N. (2008), «El Estado peronista en cuestión: la memoria dispersa del agro argentino (1946–1955)», *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 19 (2), pp. 61-90.
- GONZÁLES DE OLARTE, E. (1994), *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*. Lima, IEP.
- GRUPO ETC (2009), «¿Terminando la Soberanía Alimentaria en Ecuador?: veto presidencial abre la puerta a las semillas Terminator», *Boletín de Prensa ETC*, 17 de abril (Disponible en www.etcgroup.org).
- HERNÁNDEZ NAVARRO, L. (2005), «Venezuela: paradojas de una reforma agraria», *Masiosare*, p. 388.
- KAY, C. (1998), «Latin America's agrarian reform: lights and shadows», *Land Reform*, 2, pp. 8-31.
- (2002), «Reforma Agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina?», *Debate Agrario*, 34, pp. 45-94.
- KOHL, B. y FARTHING, L. (2007), *El bumerang boliviano: hegemonía neoliberal y resistencia social*, La Paz, Plural.
- LIPTON, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Londres, Temple Smith.
- MARQUES, R. M. y MENDES, A. (2007), «Lula and Social Policy: In the Service of Financial Capital», *Monthly Review*, 58 (9). (Disponible en www.monthlyreview.org).
- MATOS MAR, J. y MEJÍA, J. M. (1984), *Reforma Agraria: logros y contradicciones, 1969-1979*. Lima: IEP.

- MITRE, A. (2008), *Nosotros que nos queremos tanto. Estado, modernización y separatismo: una interpretación del proceso boliviano*, Santa Cruz de la Sierra, El País.
- MONGE, C. (1996), «Perú: Transición agraria, desestructuración social y evolución del movimiento campesino», en ZAMOSC, L.; MARTÍNEZ, E. y CHIRIBOGA, M. (coord.), *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 320-367.
- MONTOYA, R. (1980), *Capitalismo y no capitalismo en el Perú*, Lima, Mosca Azul.
- MUÑOZ ELSNER, D. (2004), *Políticas públicas y agricultura campesina: encuentros y desencuentros*, La Paz, IIED y Plural.
- PAIVA, P. (2006), «Lula's Political Economy: Changes and Challenges», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606, pp. 196-215.
- PORTILLO, L. (1987), *¿Alimentos para la paz?: la ayuda de Estados Unidos*, Madrid, IEPALA.
- PRENSA DE FRENTE (2006), «Una cosa es apoyar la revolución y otra calarse las porquerías de la burocracia y el reformismo: entrevista a Andrés Tuesta», *Boletín quincenal de Prensa de Frente*, 38 (Disponible en www.prensadefrente.org).
- QUINTANILLA, S. (2008), *La educación en México durante el período de Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Documento DIE, n.º 62, México, CINVESTAN.
- REGALSKY, P. (2008), «Bolivia: grandes oportunidades, grandes peligros. La cuestión civilizatoria», *Herramienta: revista de debate y crítica marxista*, 37.
- REYGADAS, L. (2008), *La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad*, Barcelona, Anthropos y UAM.
- ROMERO BONIFAZ, C. G. (2008), *La tierra como fuente de poder económico, político y cultural*, Santa Cruz de la Sierra, IWGIA e ISBOL.
- ROSSET, P. (2005), *El dret a la terra: quatre textos sobre la reforma agrària*, Barcelona, Àgora Nord-Sud.
- (2006), «Moving Forward: Agrarian Reform as a Part of Food Sovereignty», en ROSSET, P.; PATEL, R. y COURVILLE, M. (eds.) *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, Oakland, CA, Food First, pp. 301-321.
- RUESGA, S.M. y SILVA BICHARA, J. (2005), *Modelos de desarrollo*

- económico en América Latina: desequilibrio externo y concentración de riqueza*, Barcelona, Marcial Pons.
- SEVILLA GUZMAN, E. (2006), *De la Sociología Rural a la Agroecología*, Barcelona, Icaria.
- SORUCO, X. (2008), «De la goma a la soya: El proyecto histórico de la élite cruceña», en X. Soruco (coord.), *Los barones del Oriente: el poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Santa Cruz de la Sierra, Fundación Tierra, pp. 1-100.
- STEDILE, J.P. (2005), «El MST ante la coyuntura brasileña», *La Jornada*, México (1 de octubre).
- URIOSTE, M. (2008), «La Reforma Agraria en la Nueva Constitución», *Con los pies en la tierra*, 2 (Disponible en www.ftierra.org).
- URIOSTE, M. y KAY, C. (2005), *Latifundios, avasallamientos y autonomías: la Reforma Agraria inconclusa en el Oriente*, La Paz, Fundación Tierra.
- URIOSTE, M.; BARRAGÁN, R. y COLQUE, G. (2007), *Los nietos de la Reforma Agraria: tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, CIPCA y Fundación Tierra.
- URQUIDI, V.L. (2005), *Otro siglo perdido: Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, El Colegio de México y FCE.
- VALENCIA RAMÍREZ, C. (2005), «Venezuela's Bolivarian Revolution: Who Are the Chavistas?», *Latin American Perspectives*, 32, pp. 79-97.
- VANDEN, H. E. (2007), «Social Movements, Hegemony and New Forms of Resistance», *Latin American Perspectives*, 34, pp. 17-30.
- WARMAN, A. (1988), *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*, México, FCE.
- WEBB, R. y FIGUEROA, A. (1975), *Distribución del ingreso en el Perú*, Lima, IEP.
- WIENNER, H. (1987), *Cambios en la estructura social del campo peruano*, Lima, IAA.
- WILPERT, G (2006), «Land for People Not for Profit in Venezuela», en P. Rosset; R. Patel y M. Courville (eds.), *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, Oakland, CA, Food First, pp. 249-264.

INFORMACIÓN SOBRE LOS AUTORES

Miguel A. Altieri. Ingeniero Agrónomo y doctor en Entomología, es profesor de la Universidad de Berkeley (California) en Agroecología, ámbito del que es uno de sus principales teóricos, y es activista a favor del modelo agrario campesino. Entre sus obras destacan *Agroecology: the Science of Sustainable Agriculture* (1995), *Farmers, NGOs and lighthouses: learning from three years of training, networking and field activities* (1998), y *Genetic Engineering in Agriculture: the myths, environmental risks and alternatives* (2004).

Víctor Bretón Solo de Zaldívar. Profesor titular de Antropología Social en la Universitat de Lleida e investigador asociado a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Ecuador, es especialista en economía y política agraria latinoamericana. Entre otros trabajos, es autor de *Tierra, Estado y Capitalismo* (2000), *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos* (2001) y *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina* (2003).

Fernando Funes Monzote. Ingeniero y doctor en Agronomía, es investigador de la Estación Experimental «Indio Hatuey» de la Universidad de Matanzas (Cuba). Es especialista en Agroecología, ámbito sobre el que ha publicado numerosos artículos especializados. Entre otros libros, ha publicado *Farming like we're here to stay: the mixed farming alternative for Cuba* (2008), *Agricultura con futuro: la alternativa agroecológica para Cuba* (2009) y *Eficiencia energética en los sistemas agropecuarios* (2009).

Jordi Gascón i Gutiérrez. Activista y doctor en Antropología Social especializado en economía y política agraria. Sus principales ámbitos de investigación son los impactos del turismo en el mundo campesino y el desarrollo rural en América Latina. Miembro de la Xarxa de Consum Solidari y coordinador de Acció per un Turisme Responsable, entre otras publicaciones es autor de *Gringos como en sueños: diferenciación y conflicto campesino en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo* (2005), *Viajar a todo tren: turismo, desarrollo y sostenibilidad* (con Ernest Cañada, 2005) y *El turismo en la cooperación internacional* (2009).

Fernando Mayorga Ugarte. Sociólogo y doctor en Ciencias Políticas, es catedrático de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba) y director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de dicha universidad. Especialista en política y movimientos sociales bolivianos, entre sus obras se puede destacar *¿Ejemonías?: democracia representativa y liderazgos locales* (1997), *El movimiento antiglobalización en Bolivia* (con Eduardo Cordova, 2008) y *Antinomias: el azaroso camino de la reforma política* (2009).

Xavier Montagut i Guix. Economista y activista especializado en comercio internacional, su trabajo como investigador se ha centrado en el papel de esta actividad económica desde el paradigma de la Soberanía Alimentaria. Presidente de la Xarxa de Consum Solidari, entre sus obras destacan *Alimentos globalizados: Soberanía Alimentaria y Comercio Justo* (con Fabrizio Dogliotti, 2006), *Supermercados, no gracias: grandes cadenas de distribución, impactos y alternativas* (con Esther Vivas, 2007) y *Del campo al plato: los circuitos de producción y distribución de alimentos* (con Esther Vivas, 2009).

Alberto Montero Soler. Economista y activista, es profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Málaga y miembro del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS). Ha desempeñado tareas de asesoramiento a diversos gobiernos latinoamericanos. Sus líneas de investigación se centran en la política monetaria y la independencia de los bancos centrales, y en políticas sociales en América Latina. Entre sus obras destacan *La economía del delito y de las penas: un análisis crítico* (con Juan Torres, 1998) y *Las reglas*

de política monetaria en la actuación del Banco de España: 1978-1998 (con Carmen Díaz, 2001).

Juan Pablo Muñoz Navarrete. Antropólogo y miembro de Terranueva, fundación ecuatoriana especializada en Soberanía Alimentaria y en participación ciudadana en la gestión pública. Coordina el grupo Democracia y Desarrollo Local, y participa como asesor en la Mesa Agraria, espacio que reúne a varias de las principales federaciones campesinas del Ecuador. Ha sido director de la revista de análisis político *Entre Voces*. Entre otros trabajos, ha publicado *Movimiento indígena: proyecto político, descentralización y poderes locales* (ed.) (1999) y *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas* (con Anthony Bebbington, 2007).

Peter Rosset. Doctor en Agroecología y activista por la Reforma Agraria, es investigador de la Red de Investigación-Acción sobre la Tierra y del Institute for Food and Development Policy (FoodFirst), profesor de la Universidad de Stanford, y asesor de La Vía Campesina. Entre sus obras destaca *The Greening of the Revolution: Cuba's Experiment with Organic Agriculture* (1995), *World hunger: twelve myths* (con Francés Moore Lappé y Joseph Collins, 1998) y *Food Is Different: why the WTO Should Get out of Agriculture* (2006).

Miguel Urioste Fernández de Córdova. Economista especializado en Economía Agraria y Desarrollo Rural, fue fundador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y actualmente es investigador de la Fundación Tierra. Es autor, entre otras obras, de *El Estado Anticampesino* (1984), *La Reforma Agraria abandonada* (2003) y *Los nietos de la Reforma Agraria: tierra y comunidad en el Altiplano de Bolivia* (con Rossana Barragán y Gonzalo Colque, 2007). En las décadas de los ochenta y noventa participó activamente en la política boliviana, y llegó a ser ministro y diputado nacional.

