

¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Una comparación entre los gobiernos nacionalistas latinoamericanos del siglo XX y los post-neoliberales a partir de sus políticas agrarias

Barcelona
Septiembre de 2009



NO ET MENGIS EL MÓN

No et mengis el món

Campanya pel reconeixement del Deute Ecològic i la Sobirania Alimentària

Telfs.: 93 423 70 31 / 93 301 17 93 / 93 268 22 02
comunicacio@noetmengiselmon.org
www.noetmengiselmon.org



¿Del paradigma de la industrialización
al de la Soberanía Alimentaria?

Estudi encarregat i finançat per:



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament

Autor: Jordi Gascón

Data i lloc d'elaboració: Barcelona, setembre de 2009

Disseny: Baobab-CES

Fotografies: Xarxa de Consum Solidari

Contacte: comunicacio@noetmengiselmon.org



RESUMEN DE CONTENIDOS

Introducción	4
El papel de la agricultura en los gobiernos nacionalistas de los 30 a los 70	5
Características del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).....	6
La política agraria en el modelo ISI.....	11
Crisis del modelo ISI y fin del periodo de las reformas Agrarias.....	17
La política agraria de los nuevos gobiernos nacionalistas (I): tendencias	19
a. Minusvaloración del sector industrial.....	20
b. La agenda política de los movimientos sociales campesinos e indígenas que apoyan a los nuevos gobiernos nacionalistas.....	22
c. El modelo agrario campesino en los procesos constituyentes..	27
La política agraria de los nuevos gobiernos nacionalistas (II): limitaciones	31
Limitaciones Políticas.....	31
¿Revolución o Reforma?	36
Conclusiones	42
Referencias bibliográficas	46



INTRODUCCIÓN

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 30 y los 70 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 Cárdenas cuando nacionalizó el petróleo mexicano en 1938 o al de Salvador Allende cuando hizo lo propio 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 30 A LOS 70

En 1930 la crisis que ya afectaba a los 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 fuerza en todo el mundo y ganan espacio las ideas proteccionistas propugnadas por Keynes, especialmente cuando los Estados Unidos las empiezan a aplicar durante el periodo 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



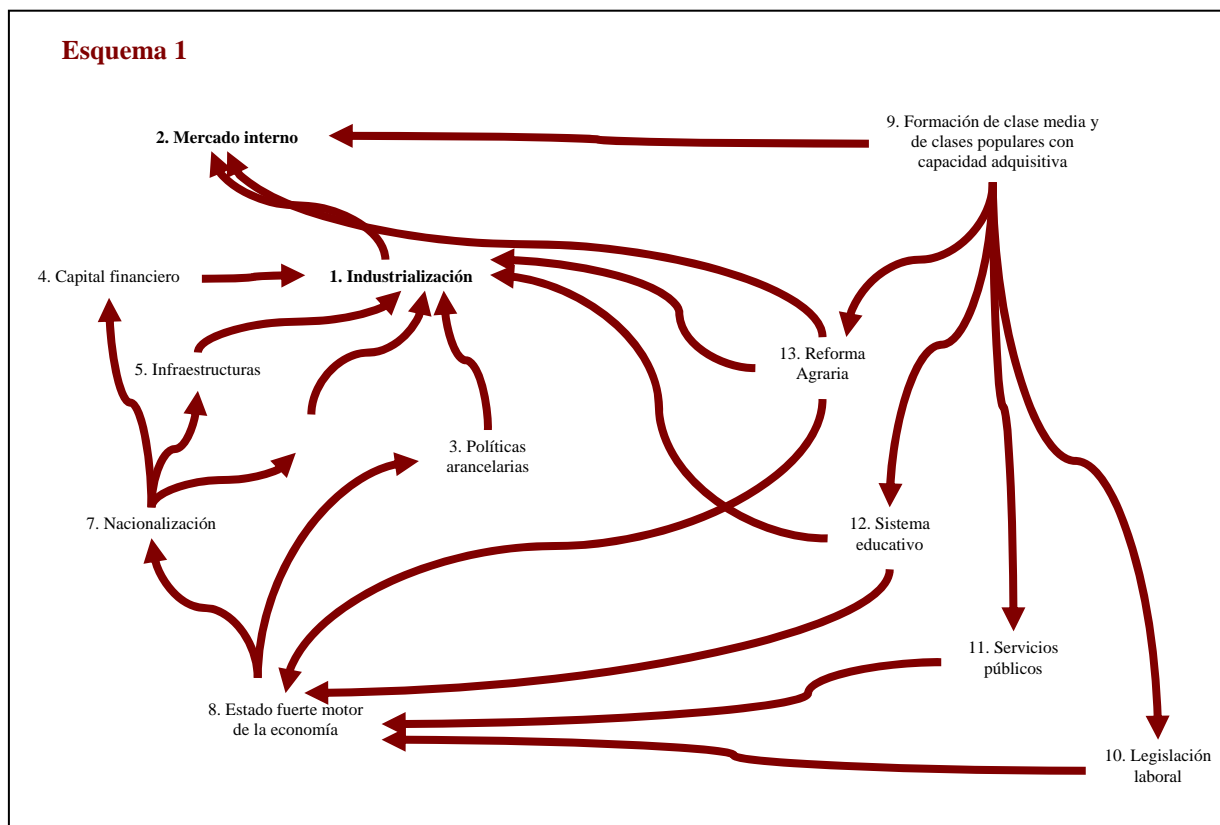
convencimiento. El objetivo de estas políticas económicas proteccionistas era reducir la dependencia externa a través de la industrialización y del desarrollo del mercado interno. A este modelo se la ha denominado Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

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 aplicación¹ de este modelo fueron desiguales. Pero a sabiendas que se trata de una generalización, lo podemos esbozar a partir del Esquema 1.

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



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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 y/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 viales².

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.

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 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).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 opondrá 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 '80 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 agroexportador⁴, era una necesidad (objetivo instrumental), más que un objetivo directo, de los gobiernos nacionalistas⁵.

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 & 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

³ En un momento en que el mercado financiero internacional, sobretodo durante el periodo de expansión económica iniciada tras la II 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 periodo, conllevó un proceso de crecimiento de la deuda externa que en parte iba siendo amortizada cediendo al capital extranjero derechos sobre los recursos nacionales.

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) y/o políticas (aislamiento, golpes de estado, invasiones militares).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 socio-económicas 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). 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 tipo⁶.

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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 les 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 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,

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 estatalizó el petróleo en mano de compañías norteamericanas y europeas: rápidamente éstas, 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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 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

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 los 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).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 '70 se vieron las limitaciones del modelo, y para final de la década la mayoría de estas estructuras se habían parcelado entre los cooperativistas⁸. 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.

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 le excluyó (Webb & 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

⁸ La literatura sobre el tema ha 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).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

rentas agrarias no se quedaron en el campo sino que fueron absorbidas por otros sectores: el industrial y el comercial (Matos Mar & 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 mantendrá 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 cómo se estaba llevando a cabo: convirtiendo los latifundios en minifundios mediante la distribución de tierras a los campesinos en régimen de propiedad individual (Kohl & 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 & 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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 & 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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 ISI⁹.

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; 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.

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 periodo cardenista tuvo lugar en los albores del periodo de los gobiernos nacionalistas del siglo XX, cuando los principios del modelo ISI estaban aún perfilándose.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 PERIODO DE LAS REFORMAS AGRARIAS

La crisis de la década de los '80 en América Latina, réplica de la padecida en los '70 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 exportar 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 (7500% anual en Perú, 2700% en Brasil, 3000% en Argentina).

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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Como reacción a esta crisis, y en otro viraje de 180 grados, de nuevo el librecambismo 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 los 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 & 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 del 2008 y principios del 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 le 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. Acá 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)



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 exportaciones¹¹. De los más de veinte ministerios que componen el gabinete ejecutivo de Ecuador, sólo 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 costo 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

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.



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 campesinos. 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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 *status 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.

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 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 ejemplo¹²).

¹² 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 del 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 & Mendes 2007).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 el 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 el 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 gobierno de Rafael Correa a cuyo partido (Alianza País), de manera más o menos clara, apoyan.

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" (CNMCI OB-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).

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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 '80 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.

Pero en la década de los '90 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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 productiva¹³.

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.)¹⁴, y sólo secundariamente

¹³ Para una comparación detallada de los dos modelos, ver Rosset (2006).

¹⁴ 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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 post-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 privilegiar¹⁵.

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 Bolivia¹⁶), 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 leyes¹⁷.

Declaración Internacional de los Derechos de las Campesinas y los Campesinos, que considera como prioridad política.

¹⁵ 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).

¹⁶ Fernando Lugo ha asegurado que iniciará también un proceso constituyente en Paraguay.

¹⁷ Diversos artículos en el presente libro tratan este tema con más detalle.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 las 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).

A principios del 2008 el gobierno venezolano promulgó una Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (Decreto n° 6071).

En la constitución ecuatoriana aprobada en el 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 medioambiente (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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 del 2009.

La constitución boliviana, aprobada a principios del 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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 (medioambiente, 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 Periodo 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 90 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.

Recapitulando, parecería que si la CEPAL fue quien estableció el marco teórico de los gobiernos nacionalistas de hace medio siglo, ahora son las propuestas surgidas de los movimientos sociales los que generan los principios ideológicos de los gobiernos nacionalistas post-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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

(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 Terminator¹⁸ (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 personas con planteamientos

¹⁸ Tecnología que permite el diseño genético de semillas programadas para ser estériles en su segunda generación.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 absoluta¹⁹. 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 oligáquico local con el apoyo internacional de los países occidentales, que exigen respeto al *status 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,

¹⁹ 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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

descontentos por la lentitud 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 el 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 social²⁰. 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 MAS²¹. 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 del 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 MAS de reducir a siete, de los dieciocho reclamados,

²⁰ En las elecciones del 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).

²¹ 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).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 los 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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Pero si es cierto que a día de hoy y sea por el motivo que sea (porque no es el objetivo de los dirigentes nacionalistas post-neoliberales, 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 enfatizan 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



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Exceptuando Cuba²², 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.

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 éstas obligan²³, 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 internacional²⁴.

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

²² Si bien el níquel es actualmente la principal fuente de divisas del país.

²³ 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.

²⁴ En 2008 el ritmo del alza del precio del petróleo, constante desde principios de la década, se disparó hasta alcanzar casi los 150 dólares USA, 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 del 2008, el precio del petróleo volvió a iniciar una subida constante similar a la que tuvo en el periodo 2000-2007.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Soberanía Alimentaria. Fijémonos en el capítulo dedicado a los derechos de los pueblos indígenas 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 los mismos 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 el 2009 por el gobierno de Rafael Correa en Ecuador defiende la minería incluso por encima de preceptos establecidos en la Constitución del 2008. Por ejemplo, mientras que ésta 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 medioambiente 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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 medio, 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 osadas²⁵. 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 intitulaban, 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

²⁵ A destacar la excepción de Allende en Chile (1970-1973).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Olivera, definía la Tercera Vía como anticapitalista y antiimperialista, pero también como anticomunista (Delgado 1973)²⁶.

“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 Nacional, Rodrigo Cabezas, (...) dice: “no, el socialismo del siglo 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 negrita 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

²⁶ 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).



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 los 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). Pero no de la aplicación de un modelo político socialista que busque romper las diferencias de clase. En otras palabras, las



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 eran²⁷.

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 periodo 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 & Sevilla Guzmán 1980). En plena Guerra Fría, pocos preceptos político-económicos generaban tanta unanimidad como éste. 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.

²⁷ 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 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 si se dieron en el periodo 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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Este planteamiento empezó a cambiar en la década de los 80, 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 periodo temporal (que además había pasado), para ser considerado un modelo específico 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 les 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*



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

poder empezar a hacer oposición"²⁸. 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 si hicieron los gobiernos nacionalistas del siglo 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 descollantes 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

²⁸ Conversación privada. Enero de 2009.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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 les convierte en un factor propositivo con fuerte capacidad de incidencia en las políticas 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 periodo: 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 periodo 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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" **Osal**, 6 (16): 15-22.

Arzadún, D. (2008) **El peronismo: Kirchner y la conquista del reino**. Buenos Aires: COPPPAL & Ed. Sudamericana.

Bretón V. (1997) **Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes: una introducción al caso ecuatoriano**. Lleida: Universitat de Lleida.

Bretón, V. (2000) "Reforma agraria, revolución verde y crisis de la sociedad rural en México contemporáneo", en A. Viola (comp.) **Antropología del desarrollo: teorías y estudios etnográficos en América Latina**. Barcelona: Paidós. Pp. 305-357.

Bretón, V. (2007) "Releer la Reforma Agraria en América Latina: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?", en R. Robledo & S. López **¿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.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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. & R. Hopkins & B. Kervyn & R. Montoya, eds. (1988) **El problema agrario en debate (SEPIA II)**. Lima: SEPIA & UNSCH.

Escobar, A. (1995) **Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World**. Princeton: Princeton University Press.

Escobar, A. (2005) "El postdesarrollo como concepto y práctica social" en D. Mato (coord.) **Políticas de Economía, Ambiente y Sociedad en tiempos de globalización**. Caracas: FACES. Pp. 17-31.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

FIAN & La Vía Campesina (2004) **Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo del Banco Mundial**. Documento de trabajo de la Campaña Global por la Reforma Agraria. Heidelberg & 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 & Prometeo.

Giner, S. & E. Sevilla Guzmán (1980) "The Demise of the Peasant: some ideological inroads into Social Theory" **Sociologia Ruralis**, 20 (1&2): 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): 61-90.

González 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**, 388.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Kay, C. (1998) "Latin America's agrarian reform: lights and shadows", **Land Reform**, 2: 8-31.

Kay, C. (2002) "Reforma Agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina?" **Debate Agrario**, 34: 45-94.

Kohl, B. & L. Farthing (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**. London: Temple Smith.

Marques, R. M. & A. Mendes (2007) "Lula and Social Policy: In the Service of Financial Capital" **Monthly Review**, 58 (9). Disponible en www.monthlyreview.org

Matos Mar, J. & J. M. Mejía (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 L. Zamosc & E. Martínez & M. Chiriboga (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 & Plural.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Paiva, P. (2006) "Lula's Political Economy: Changes and Challenges" **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 606: 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 periodo de Lázaro Cárdenas, 1934-1940**. Documento DIE nº 62. México: CINVESTAV.

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 & UAM

Romero Bonifaz, C. G. (2008) **La tierra como fuente de poder económico, político y cultural**. Santa Cruz de la Sierra: IWGIA & ISBOL.

Rosset, P. (2005) **El dret a la terra: quatre textos sobre la reforma agrària**. Barcelona: Àgora Nord-Sud.

Rosset, P. (2006) "Moving Forward: Agrarian Reform as a Part of Food Sovereignty", en P. Rosset & R. Patel & M. Courville (eds.) **Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform**. Oakland, CA: Food First. Pp. 301-321.

Ruesga, S.M. & J. Silva Bichara (2005) **Modelos de desarrollo económico en América Latina: desequilibrio externo y concentración de riqueza**. Barcelona: Marcial Pons.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

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. & Kay, C. (2005) **Latifundios, avasallamientos y autonomías: la Reforma Agraria inconclusa en el Oriente**. La Paz: Fundación Tierra.

Urioste, M. & R. Barragán & G. Colque (2007) **Los nietos de la Reforma Agraria: tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia**. La Paz: CIPCA & Fundación Tierra.

Urquidi, V.L. (2005) **Otro siglo perdido: Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)** México: El Colegio de México & FCE.

Valencia Ramírez, C. (2005) "Venezuela's Bolivarian Revolution: Who Are the Chavistas?" **Latin American Perspectives**, 32: 79-97.

Vanden, H. E. (2007) "Social Movements, Hegemony and New Forms of Resistance" **Latin American Perspectives**, 34: 17-30.

Warman, A. (1988) **La historia de un bastardo: maíz y capitalismo**. México: FCE.



¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria?

Webb, R. & A. Figueroa (1975) **Distribución del ingreso en el Perú**. Lima: IEP.

Wiener, 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 & M. Courville (eds.) **Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform**. Oakland, CA: Food First. Pp. 249-264.