

Situación de la soberanía alimentaria en América Latina: proyectos políticos y vías alternativas en Venezuela, Ecuador y Bolivia

Ben McKay y Ryan Nehring¹

El concepto de soberanía alimentaria ha sido constitucionalmente consagrado en una serie de países en todo el mundo sin que exista un claro consenso en cuanto a lo que podría suponer la ‘soberanía alimentaria’ patrocinada por el Estado, dada la complejidad y la interconexión del sistema alimentario mundial. En la vanguardia de este movimiento a nivel nacional ha estado la llamada “marea rosa” de América Latina, conformada por Venezuela, Ecuador y Bolivia. Este artículo analiza críticamente el papel del Estado en la construcción y en la búsqueda de una vía hacia la soberanía alimentaria mediante tres estudios de casos ilustrativos. Comprendiendo al Estado no como una entidad monolítica, sino como un complejo campo de lucha de clases, argumentamos que las condiciones más favorables para un camino hacia la soberanía alimentaria existen en la medida en que los actores estatales y societales que están a favor de la reforma, interactúan de una manera en que se refuerzan mutuamente, ya sea cediendo el poder² a las comunidades, lo cual facilita su participación y autonomía en los procesos de reforma, o por la presión ‘desde abajo’ que amenaza la legitimidad de las élites políticas y abre nuevos espacios para las reformas.

Palabras clave: Estado, soberanía alimentaria, relaciones Estado-sociedad

Introducción

El concepto de soberanía alimentaria ha sido constitucionalmente consagrado en una serie de países en todo el mundo sin que exista un claro consenso en cuanto a lo que podría suponer la ‘soberanía alimentaria’ patrocinada por el Estado, dada la complejidad y la interconexión del sistema alimentario mundial. Dentro de la vanguardia de este movimiento a nivel nacional ha estado la llamada “marea rosa”

1 Ben McKay es PhD (c) en Estudios de Desarrollo del Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS) de La Haya. Miembro del Programa de Investigación Economía Política de Recursos, Medio Ambiente y Estudios de Poblaciones. Actualmente su trabajo se centra en los cambios agrarios en el complejo sojero boliviano y en las implicaciones de las transformaciones agrarias de los países BRICS, con especial énfasis en Brasil y sus efectos en América del Sur. Es autor de varios artículos y ensayos (mckay@iss.nl). Ryan Nehring es estudiante de Doctorado en el Departamento de Sociología del Desarrollo de la Universidad Cornell, Estados Unidos. Su trabajo aborda la movilidad social y la política del desarrollo en Latinoamérica (rln53@cornell.edu).

2 El poder aquí se refiere a la habilidad política para participar y triunfar en la toma de decisiones y la habilidad económica para mantener el acceso y el control sobre los recursos productivos.

de América Latina, conformada por Venezuela, Ecuador y Bolivia. Por un lado, Ecuador y Bolivia han presentado propuestas similares para la reestructuración de su sistema alimentario (y de la economía nacional en general) en torno a principios indígenas del “buen vivir” (Buen Vivir / *Sumak Kawsay*). Por otra parte, Venezuela ha resguardado su apoyo político a través de un gasto social masivo, un proceso radical de reforma agraria redistributiva, y la creación de ‘Consejos Comunales’ descentralizados y participativos. Estos tres países ofrecen profundos estudios de caso sobre cómo los actores estatales construyen y transitan las vías hacia la soberanía alimentaria a nivel nacional. La cuestión de la soberanía alimentaria en América Latina es un lente revelador de las contradicciones más generales en torno a cómo se construyen las propuestas políticas de un cambio transformador y a la vez potencialmente explotador. Los nuevos gobiernos de izquierda basados en el apoyo democrático generalizado y en discursos revolucionarios de la globalización anti-neoliberal, ofrecen una nueva alternativa moderna a los enfoques de desarrollo occidentales. Sin embargo, la imposibilidad de llevar a cabo el cambio estructural inevitablemente lleva al fracaso al momento de cumplir dichas promesas.

Siendo un concepto políticamente cargado, la idea de soberanía alimentaria puede ser fácilmente manipulada, cooptada, y/o mal interpretada. Cuando es utilizado por las élites políticas, la soberanía alimentaria se puede usar para construir un proyecto político y obtener su consentimiento, sin cambiar el *statu quo* con enfoques incompletos basados en las medidas de seguridad alimentaria infundidas corporativamente. El concepto también se puede ‘simplificar’ y estandarizar negando la complejidad y la primacía del conocimiento local que conlleva, tal vez debido a una mala interpretación y/o a la manipulación de los procesos de construcción del Estado (Scott 1998). Alternativamente, se puede utilizar como una herramienta política para los actores movilizados de la sociedad civil, con el fin de exigir sus demandas al Estado, las cuales conducen a una verdadera transformación estructural y a la democratización de los sistemas alimentarios. Para que esto sea posible, es necesario que el Estado juegue un papel facilitando la distribución de los recursos productivos de manera equitativa y democrática. Sin embargo, la capacidad de un Estado para integrar espacios de participación social junto a los intereses de las clases en conflicto varía, incluso a pesar de las declaraciones políticas de gran alcance para incorporar al Estado dentro de la soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria como un derecho constitucional presenta una apertura significativa para promover una revolución ciudadana del sistema alimentario, pero ¿será que semejante propuesta es posible o deseable como una iniciativa desde arriba hacia abajo? Por tratarse de un concepto inherente a lo social, es impulsado por la gente, ya que implica construir (o deconstruir) un sistema alimen-

tario que está definido, conducido, controlado, y al que se accede de una manera culturalmente apropiada y ecológicamente sustentable desde la población local en un territorio determinado. Al mismo tiempo, la intervención del Estado es una función necesaria para enfrentar el sistema alimentario mundial, para dismantelar las estructuras agrarias desiguales, y para reconocer la autonomía de las personas y comunidades en cuanto a la definición y el control de sus sistemas alimentarios y agrícolas. En diferentes geografías y sociedades de soberanía alimentaria, es necesario evaluar cómo los actores estatales y sociales interactúan en la búsqueda de una estrategia nacional para la soberanía alimentaria, con especial atención a las relaciones de acceso y control sobre los recursos productivos y los procesos de toma de decisiones.

Hasta la fecha, las presiones para lograr la soberanía alimentaria se han dirigido y llevado a cabo en niveles locales y transnacionales por los movimientos sociales, en gran medida eludiendo la participación de los actores estatales y, en consecuencia, han sido relativamente limitadas en escala. Entonces, ¿cómo y en qué medida existe una responsabilidad de parte del Estado en condicionar o incluso liderar la soberanía alimentaria como un objetivo para el desarrollo nacional? Las luchas por la soberanía alimentaria en última instancia, deben tratar de avanzar en dirección hacia las transformaciones estructurales en múltiples niveles de la economía y de la sociedad, tanto a partir de procesos muy localizados como en el sistema alimentario mundial en el sentido más amplio. Si bien en este artículo se plantea que tales procesos de transformación, como el acceso a la tierra/recursos, a los insumos, a la toma de decisiones, a los canales de distribución y a los mercados, requieren relaciones sinérgicas entre los actores estatales y sociales, la movilización y la formación de alianzas de soberanía alimentaria a través de clases es necesaria como una condición previa para cualquier cambio que se lleve a cabo. Comprendiendo el Estado como una arena de lucha de clases con un relativo grado de autonomía, este trabajo analiza críticamente el papel de éste en la construcción y la búsqueda de un camino hacia la soberanía alimentaria mediante tres estudios de caso en diferentes países.

Planteamos que las condiciones más favorables para lograr una estrategia de soberanía alimentaria existen cuando los actores estatales y societales a favor de la reforma interactúan de una manera en que se refuerzan mutuamente, ya sea por la distribución de poder hacia las comunidades, lo que facilita su participación y autonomía en los procesos de reforma, o por una presión “desde abajo” que amenaza la legitimidad de las élites políticas y abre nuevos espacios para las reformas. Al instituir espacios políticos para el compromiso participativo, los actores societales que buscan reformas pueden promover sus intereses y lograr que los actores estatales se responsabilicen más en relación con la construcción de alianzas entre clases, las cuales presionan a la legitimidad política del Estado (Fox 1993). En la

medida en que los actores estatales a favor de la reforma y los actores societales puedan interactuar de tal manera que se refuerzan mutuamente, esto en última instancia determinará su capacidad para reestructurar las estructuras agrarias desiguales y construir una vía para la soberanía alimentaria.

Conceptualizando la soberanía alimentaria

El concepto de soberanía alimentaria fue introducido por primera vez por La Vía Campesina en su Declaración de 1996 en la Cumbre Mundial Alimentaria de la FAO en Roma. Su slogan inicial fue el siguiente: “La soberanía alimentaria es el derecho de cada *nación* de mantener y desarrollar su propia capacidad para producir sus alimentos básicos, respetando la diversidad cultural y productiva” (Vía Campesina 1996, énfasis añadido).

Este concepto fue desarrollado en gran parte en respuesta a la inclusión de la agricultura en el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la Agricultura (las siglas en inglés son AoA), que ha facilitado la inundación de los mercados en países en desarrollo con cultivos altamente subsidiados, principalmente de los Estados Unidos y la UE, a través de artificios vacíos como la ‘Caja Verde’ ‘subsidios que no distorsionan el comercio’ descritos en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura (Meléndez-Ortiz y otros 2009). Sin lugar a dudas, son los productores de pequeña escala y con pocos recursos los más afectados, los que tienen que competir con la agroindustria estadounidense y europea que recibe subsidios, a tal punto que están “exportando maíz a precios 20 por ciento por debajo del costo de producción, y el trigo en 46 por ciento por debajo del costo” (Jawara y Kwa 2004: 27). De manera efectiva, este acuerdo “institucionalizó la competencia monopolística entre la UE y los Estados Unidos por mercados agrícolas en terceros países. Es decir, la competencia efectiva en los mercados mundiales se limitaba a los intereses agrícolas de los ricos y poderosos en los dos bloques económicos” (Bello 2005, 138). Este acuerdo marcó un punto de inflexión en el asalto a la agricultura a pequeña escala y, con los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), estableció derechos de propiedad de las semillas, genes, productos farmacéuticos, etc. La agroindustria corporativa solidificó su control y propiedad sobre prácticamente todos los eslabones de la cadena de suministro: desde el desarrollo de semillas hasta los estantes del supermercado.

En 2001, La Vía Campesina lanzó una nueva Declaración sobre la soberanía alimentaria redefiniendo el concepto como “el derecho de los *pueblos* para definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias, para proteger y regular la producción agrícola nacional y el comercio, con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, para determinar en qué medida quieren ser autosuficientes, y restringir

el dumping de productos en sus mercados” (Vía Campesina 2001, énfasis añadido). Dentro de este contexto, el concepto ha cambiado de “el derecho de cada *nación*” a “el derecho de los *pueblos*”, dándole una orientación mucho más populista y estableciendo la distinción en cuanto a que el concepto no puede ser determinado por las élites políticas dentro del aparato del Estado, sino que debe girar en torno a las personas que constituyen la sociedad civil. Esta es una distinción importante por parte de La Vía Campesina, ya que proporciona un marco más inclusivo en virtud del cual los “pueblos” de diferentes identidades socioculturales pueden apoyar e impulsar un sistema alimentario participativo y descentralizado, liderado a nivel local sin ser reconocido como nación. El utilizar el concepto de ‘nación’ o de ‘Estadonación’ puede llevar al engaño o cooptación por los actores estatales que dicen representar a la ‘nación’, a pesar de que la mayoría de los estados se componen de muchos pueblos diferentes con diferentes identidades socioculturales, fondos e idiomas, y por lo tanto ‘naciones’ (Flint 2012). Tal como Desmarais y Wittman lo señalan, “las diferentes preocupaciones nacionales, provinciales, regionales y culturales en términos de identidad de la comunidad y de la subjetividad, junto con las relaciones con las autoridades políticas e institucionales, significa que la soberanía alimentaria no encaja ordenadamente dentro de una escala a un nivel nacional, o incluso provincial” (2013, 16). Los caminos hacia la soberanía alimentaria deben ser definidos y llevados a cabo en su contexto local específico por y para la gente del lugar. La soberanía alimentaria no es un “proyecto” que se construirá o aplicará, sino es una vía para el cambio social transformador “que se logrará a través del vehículo de la alimentación y de la agricultura” (Ibíd., 4).

Quizás la definición más citada y ampliamente reconocida de soberanía alimentaria es la que se desarrolló en el Foro Internacional sobre Soberanía Alimentaria en Mali en 2007, donde más de 500 personas de 80 países avanzaron hacia la siguiente definición en la Declaración de Nyéléni: “La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a acceder a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas” (Nyéléni 2007). La definición continúa con los objetivos generales, incluidos sobre la base de los siguientes seis componentes principales: 1) alimentos suficientes para todos, sanos, nutritivos y culturalmente/localmente apropiados; 2) valora y apoya a los proveedores de alimentos, centrándose especialmente en las familias de agricultores de pequeña escala, campesinos, etc.; 3) localiza el sistema alimentario; 4) localiza el acceso/control de los recursos de la tierra; 5) construye conocimientos y habilidades locales; 6) trabaja con la naturaleza, con un enfoque en la producción agroecológica (Ibíd.).

Si bien la definición ha evolucionado a lo largo de los años, los principios subyacentes basados en la libre determinación, adecuación cultural, la armonía

ecológica y los sistemas alimentarios locales democráticos, siguen siendo componentes conceptuales claves dentro del alcance más amplio de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación; estos últimos no incluyen los aspectos socio-políticos y ambientales. Tal como Windfuhr y Jonsén (2005) lo destacan, “mientras que la seguridad alimentaria es más un concepto técnico, y el derecho a la alimentación uno legal, la soberanía alimentaria es esencialmente un concepto político” (15). Como concepto político basado en los principios de la localización, la participación y los procesos democráticos determinados por *el pueblo para el pueblo*, la soberanía alimentaria implica un cambio desde lo global hacia lo local; de la empresa hacia la comunidad; y del capital al trabajo. La definición ha evolucionado a lo largo de los años debido a su importancia política y la capacidad para crear un marco flexible que puede motivar el apoyo a través de clases, las cuales resisten el control corporativo del sistema alimentario. En el ámbito político, la estrategia importa al momento de: hacer campañas, formar alianzas, enmarcar las demandas, y transformar a esas demandas en un diseño de política práctica para la implementación. En este sentido, el papel del Estado en estos procesos, junto con las relaciones entre y dentro de la sociedad política y civil, son importantes espacios estratégicos donde los ideales de un camino hacia la soberanía alimentaria deben ser considerados con el fin de seguir una estrategia transformadora.

Gran parte de la literatura sobre soberanía alimentaria a la fecha ha girado en torno a la conceptualización y la deconstrucción de lo que significa este concepto, y en torno a qué forma tomaría al convertirse en política pública (Rosset 2003; Rosset 2008; McMichael 2008; Patel 2009; Martínez-Torres y Rosset 2010). Rosset (2003) ofrece una elaboración clara de un modelo de soberanía alimentaria y cómo se compara con el modelo dominante en veintiún temas claves, desde la semilla hasta la venta. Asimismo, Rosset (2008) invoca siete “políticas de soberanía alimentaria para hacer frente a la crisis mundial del precio de los alimentos”, las cuales son relativamente macro en cuanto a su perspectiva y requieren el brazo político del Estado para su diseño, coordinación y puesta en práctica. Estas incluyen políticas en contra del *dumping*, del comercio y la especulación en la agricultura: gestión de la oferta, precios mínimos, directivas de *marketing*, reforma agraria, inventarios de alimentos de propiedad de los agricultores, controles de acaparamiento, moratoria sobre los agro combustibles, y un cambio hacia la agroecología (462). Todo esto sin duda, facilitaría las condiciones subyacentes para una transición hacia la soberanía alimentaria, pero también se requiere de una transformación ‘política radical’ (Holt-Giménez y Shattuck 2011). El papel del Estado en la soberanía alimentaria por lo tanto no debe socavar la capacidad de la población local para tener control y acceso a la tierra y sus recursos productivos. Sin embargo, como la soberanía alimentaria va más allá de la seguridad

alimentaria y del derecho a la alimentación, es necesario ir más allá de la tierra y de la reforma agraria, más bien hacia lo que Borrás y Franco (2012) denominan como la ‘soberanía de la tierra’, la cual se define como “el derecho de los pueblos trabajadores a tener un acceso efectivo al uso y al control de la tierra, así como a los beneficios de su uso y ocupación, donde la tierra se entiende como recurso, territorio y paisaje” (6). En este caso también el Estado debe jugar un rol en facilitarles a los pueblos la soberanía de la tierra, pero de acuerdo a las normas y necesidades locales y culturales de la tenencia de tierra. La economía política de los recursos productivos de hecho puede atentar contra la soberanía de los pueblos trabajadores en función a la dinámica de clase del territorio nacional y del control estatal. Por lo tanto, es necesario discutir el papel del Estado en estos procesos, no solamente debido a los requerimientos de vías hacia la soberanía alimentaria, que en última instancia necesitan un cambio estructural, sino también de acuerdo a los principios mismos de la localización, la participación, la democratización y la autodeterminación de los ‘pueblos’.

El ‘estado’ de la soberanía alimentaria

El aparato estatal se entiende en este caso como un espacio de relaciones estratégicas, pero complejas, entre y al interior de las esferas políticas y económicas (sociedad civil) intrínsecamente conectadas (Gramsci 1971; Poulantzas 1978; Jessop 2007). Su autonomía relativa y su carácter integral reflejan sus contradicciones internas constituidas por la lucha de clases. Así, el Estado es un “campo estratégico y un proceso de intersección entre las redes de poder, que tanto articulan como develan contradicciones y desplazamientos mutuos” (Poulantzas 1978, 136). Para fines analíticos, podemos separar conceptualmente el aparato estatal como dirigido hacia la sociedad política y civil, siguiendo la noción del ‘estado integral’ de Gramsci. Mientras que la sociedad política, que consiste en el ejército, la policía, el sistema legal, las instituciones políticas, etc., constituyen el dominio de la fuerza o la coerción, la sociedad civil constituye el reino de consentimiento, puesto que consiste en clases sociales que compiten en su lucha por la movilidad en relación a los medios de producción. En otras palabras, Gramsci se refiere al Estado como “la hegemonía (la sociedad civil) protegida por la armadura de la coerción (sociedad política)” (Gramsci 1971, 263). De ninguna manera son estos dos reinos mutuamente excluyentes, sino que interactúan en una relación dialéctica que constituye el aparato estatal.

Este ámbito relacional del Estado se basa en “la territorialización del poder político”, donde “los resultados de una división específica, y socialmente construida del orden político mundial en muchos estados soberanos territorialmente exclusivos, se reconocen y legitiman mutuamente” (Jessop 2003, 30). Esto debe

distinguirse del Estado-nación o de las naciones múltiples, cuestionadas y sobrepuestas dentro y a través de los estados. Mientras que una 'nación' se refiere a un pueblo que comparte una identidad socio-cultural común, el 'Estado-nación' es "la creencia ideológica de que la población de un Estado consiste en la totalidad de los miembros de un grupo nacional" (Flint 2012, 1). A pesar de que casi todos los 'estados' se componen de poblaciones multinacionales, los actores políticos a menudo intentan construir historias y una cultura común mediante la educación estatal con el fin de crear un 'Estado-nación' homogéneo más cohesionado donde puede ser más fácil mantener la legitimidad política (Flint 2012).

No obstante en países como Bolivia y Ecuador, la lucha de clases y la presión para obtener más representación, en combinación con los agentes políticos 'de izquierda', 'pro-reforma', se ha traducido en el reconocimiento formal de múltiples 'naciones' o de la 'plurinacionalidad' del Estado. Mientras que el reconocimiento formal de la 'plurinacionalidad' es también para mantener la legitimidad política, se trata del resultado de una forma particular de la lucha de clases/intra-clase que exige la justicia social para los marginados. En el contexto de la construcción de un camino hacia la soberanía alimentaria, este reconocimiento puede y ha resultado en un aumento de la autonomía territorial y de la autodeterminación alrededor de los sistemas alimentarios. El reconocimiento de la/s nación(es) dentro del aparato del Estado puede por tanto significar un avance en la agenda de la soberanía alimentaria, aunque debe considerarse con cautela, a fin de no socavar las alianzas y los intereses más amplios de los pueblos hacia una transformación de la soberanía alimentaria.

Siguiendo al 'Estado integral', aquí damos prioridad a la noción de Estado como un sistema de las relaciones sociales en disputa. El grado de *autonomía y capacidad*³ de los actores estatales depende por lo tanto, de la naturaleza y del carácter de la lucha de clases. Para Poulantzas, el Estado se define como "la condensación material específica de una relación de fuerzas entre las clases y las fracciones de clase" (Poulantzas 1978, 129). Por ejemplo, en el marco de la soberanía alimentaria y las propuestas de política avanzada por Rosset (2003, 2008), es importante entender la 'relación de fuerzas' (estatal y societal) entre las clases poderosas y las fracciones de clase que interactúan en un espacio determinado. Los partidos progresistas 'de izquierda' en el poder como los de Venezuela, Ecuador y Bolivia, pueden tener un mayor grado relativo de autonomía para perseguir un cambio transformador, pero pueden fallar en su grado de capacidad para llevar a cabo dicho cambio, o viceversa. Esto se debe al hecho de que pueden enfrentar a una clase capitalista extremadamente influyente y económicamente poderosa

3 La autonomía de Estado se refiere a una "formación de objetivos independientes" de los actores estatales (Skocpol 1985,9 citado en Fox 1993,12), y la capacidad estatal se refiere a la "habilidad de los líderes estatales para utilizar las agencias estatales con el fin de lograr que los miembros de la sociedad hagan lo que ellos quieren que hagan" (Migdal 1988, xi citado en Fox 1993,12).

que controla los medios de producción, tanto a nivel nacional como en el extranjero. Los actores estatales pueden usar sus elementos coercitivos para expropiar forzosamente este acceso y el control de la clase capitalista. No obstante, corren el riesgo de perder el poder relativo en una “guerra de posiciones”, en el caso de que estas acciones no tengan el consentimiento de la gran mayoría de las personas. El discurso construido en torno a las acciones de ciertos actores, por lo tanto se convierte en fundamental en cuanto a su capacidad de llevar a cabo dichas acciones con el apoyo popular. Las acciones transformadoras necesarias para dismantelar las estructuras de poder existentes inherentes a cualquier vía de la soberanía alimentaria, debe tener por lo tanto en cuenta los obstáculos y limitaciones para llevar a cabo con eficacia y de inmediato una acción rápida para el cambio. Consideramos que esto último requiere la comprensión de la naturaleza relacional del aparato estatal y sus grados de autonomía relativa y capacidad dentro de su contexto históricamente situado.

No obstante, incluso si es que se toman en cuenta las fuerzas relacionales que constituyen el aparato estatal, no podemos asumir que las políticas y programas de apoyo hacia la soberanía alimentaria conducirán hacia una *genuina* soberanía alimentaria, es decir, definida y llevada a cabo por la población local de manera participativa, democrática, cultural y localmente sensible y sostenible. En este sentido nos preguntamos: ¿Cómo pueden las mismas élites políticas diseñar e implementar una estrategia de soberanía alimentaria si es que ésta ha de ser ‘definida por el pueblo? ¿Qué significa la soberanía alimentaria como un derecho constitucional, tomando en cuenta que se define, conduce, controla y es implementada a través de iniciativas desde arriba hacia abajo? Según Patel (2009, 668), “para que los derechos signifiquen algo en absoluto, éstos necesitan un garante responsable de implementar un sistema concomitante de responsabilidades y de obligaciones”. Si es que el Estado es el garante de un derecho a la soberanía alimentaria, entonces ¿de qué manera y bajo qué condiciones se cumple con ese derecho? El peligro de un ‘proyecto’ de soberanía alimentaria constitucional es que se vuelve estandarizado, uniforme y ‘conducido por el Estado’ sin ceder el poder a los actores sociales. Un proyecto de arriba hacia abajo de soberanía alimentaria corre el riesgo de ser cooptado por las élites políticas para servir a sus propios proyectos políticos, mientras que en lo esencial únicamente se desarrollan enfoques ‘residuales’ basados en soluciones orientadas hacia el mercado, integrados dentro del sistema alimentario mundial que es controlado por las corporaciones que continúan creando dependencias. No podemos concebir la soberanía alimentaria como un proceso *exclusivamente* basado en los mecanismos de apoyo del Estado, ni puede ser exclusivamente una iniciativa desde arriba hacia abajo. De hecho, el Estado puede actuar como un *facilitador*, pero éste debe *facilitar* las condiciones hacia un sistema transformador capaz de reestructurar las relaciones desiguales en el control

y el acceso. Sin la transición hacia un sistema liderado por la gente, un ‘proyecto’ de soberanía alimentaria que está estandarizado y simplificado, corre el riesgo de ser cooptado para los fines de la construcción estatal (Scott 1998).

La ‘soberanía’ dentro de la soberanía alimentaria va más allá de la noción de la construcción del Estado, y de la “autoridad suprema dentro de un territorio”, tal como se lo concibió en la Paz de Westphalia en 1648 (Philpott 2010). Por el contrario, implica los derechos de los pueblos para definir, acceder y controlar sus sistemas alimentarios de una manera culturalmente apropiada y socialmente inclusiva. Pero más que simplemente la concesión de los derechos, la soberanía alimentaria debe representar un proceso de politización que “significa una forma de legitimación que se refiere a un sistema de relaciones” (Ruggie 1983, 275-6). Se trata de un proceso que transforma las relaciones desiguales de acceso y control, a través de descentralizar y ceder el poder de las prácticas administrativas a las comunidades locales (Ribot y Peluso 2003; Croxton 1999). En la siguiente sección, presentamos tres estudios de caso de países de América Latina que han escrito el concepto de soberanía alimentaria en sus constituciones, y que han desarrollado estrategias de soberanía alimentaria (políticas y programas). Dentro del contexto de articular una estrategia nacional dirigida a la soberanía alimentaria, intentamos examinar críticamente en qué medida dichas estrategias están transformando las estructuras agrarias de una manera relacional, o si es que se trata de enfoques ‘residuales’ orientados hacia el mercado, que reciclan a ‘la seguridad alimentaria’ como soberanía alimentaria (Bernstein y otros 1992).

La soberanía alimentaria en América Latina: tres casos

La elección de líderes de izquierda en América Latina significó un nuevo cambio regional en contra de los Estados Unidos, del imperialismo, y la reinserción del Estado en la planificación y las políticas de desarrollo. Hugo Chávez, elegido en 1998 desafió notablemente a la doctrina Monroe y a la histórica mantención de los intereses estadounidenses en las capitales latinoamericanas. A la vuelta de la última década, las elecciones de Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay e Inácio “Lula” da Silva en Brasil (entre otros), representan un bloque desafiante y significativo, unido en torno a una sociedad civil revigorizada, y hacia un discurso anti-imperialista (Cockcroft 2006). Al mismo tiempo, el crecimiento de los vínculos transnacionales entre los movimientos agrarios ayudó a iluminar las brechas urbano-rurales existentes desde hace mucho tiempo, así como las desigualdades históricas en cuanto al control y la propiedad de la tierra (Borras y otros 2008).

En Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) se aprobaron nuevas constituciones como un ‘giro a la izquierda’, y surgió un “Nuevo Constitucionalismo

Andino” (Schilling-Vacaflor 2011). Si bien estos gobiernos nacionalizaron las industrias claves fortaleciendo su control de la economía, también aumentaron el gasto social, crearon leyes destinadas a aumentar la participación y la representación, y además adoptaron medidas para aumentar los derechos humanos, incluyendo el derecho a la soberanía alimentaria. Todavía hay duda en cuanto a si es que estas medidas significan una alternativa a los principios del libre mercado o un ‘doblado y moldeado’ de las estructuras políticas y económicas existentes que en realidad son más “pro-regulación” que “anticapitalistas” (Arditi 2008; Panizza 2005). En la siguiente sección, se revisa críticamente la inserción de la soberanía alimentaria de cada país en sus constituciones, además de las consecuentes políticas y programas que apuntan hacia la vía de la soberanía alimentaria. Dado que la búsqueda de la soberanía alimentaria en última instancia requiere el cambio de las relaciones de acceso y control de los sistemas alimentarios y agrícolas (desde la toma de decisiones hasta los recursos productivos), es imperativo que las estrategias de soberanía alimentaria se aborden de una manera relacional, cambiando “las relaciones sociales de producción y de reproducción de la pobreza y del poder” (Bernstein y otros 1992, 24).

Venezuela

Después de un fallido golpe de Estado en 1992, el teniente coronel Hugo Chávez provocó un movimiento ‘desde abajo’ en contra de años de explotación social y económica por parte de las clases de élite, antes de pasar dos años en la cárcel. La disminución de las condiciones socio-económicas entre las clases medias y bajas creó un ambiente propicio para un cambio transformador dramático. De 1979 a 1999, el ingreso real per cápita se redujo en un 27 por ciento –el peor en la región–, mientras que la pobreza había aumentado de un 17 por ciento en 1980 al 65 por ciento en 1996 (Wilpert 2007, 13). En 1998, Chávez fue elegido presidente con el 56 por ciento de los votos, lo cual marca el inicio de una transformación política, social y económica. Con la aprobación de una nueva Constitución en 1999, el presidente Hugo Chávez consolidó el poder del Estado, y al mismo tiempo la apertura de espacios para facilitar los procesos democráticos participativos descentralizados a nivel local, a través de las ‘Misiones’ sociales y de los Consejos Comunales. Estas iniciativas requieren la participación directa de la población local en el funcionamiento, la definición, la gestión y la implementación de este tipo de procesos. Por otra parte, ceden el poder político y la toma de decisiones a las comunidades, sobre la base de un modelo basado en la autodeterminación. Estos procesos están reduciendo la brecha entre la sociedad política y civil. La primera incluye a la segunda dentro de los procesos políticos, mientras que a la vez permite que los actores sociales definan sus necesidades de desarrollo de una manera autónoma.

Aunque la Ley Orgánica de la Seguridad Agroalimentaria y Soberanía de Venezuela recién se aprobó en 2008, los elementos de la soberanía alimentaria están consagrados en su Constitución Bolivariana de 1999, específicamente en los artículos 305, 306 y 307. La Ley de Venezuela de 2008, sin embargo, es un documento completo de 143 páginas, que abarca muchos principios fundamentales inherentes dentro de un concepto de soberanía alimentaria (Gaceta Oficial 2008). En lugar de esbozar algunos programas específicos, Venezuela tiene una variedad de iniciativas complementarias que continúan construyendo un camino hacia la soberanía alimentaria. A pesar de ser un importante importador neto de alimentos basado en una historia de políticas sesgadas de industrialización urbana, y de tener una tasa extremadamente alta de urbanización, Venezuela ha demostrado algún progreso significativo en la conducción del proceso hacia la soberanía alimentaria.

Uno de los elementos claves de la soberanía alimentaria es la soberanía de la población local para definir y gestionar sus propios sistemas alimentarios y agrícolas. Esto requiere un alto grado de autonomía, espacios de participación y toma de decisiones descentralizada. Los Consejos Comunales de Venezuela están diseñados para hacer exactamente esto. Los Consejos Comunales se comenzaron a formar en 2005, y fueron reconocidos oficialmente en 2006 con la Ley de los Consejos Comunales, la cual fue reformada de nuevo en 2009. Los Consejos Comunales son organizaciones que permiten a las personas ejercer el gobierno comunitario y gestionar directamente su propio desarrollo autodefinido, y satisfacer localmente sus necesidades. Existen aproximadamente 44.000 Consejos Comunales hasta la fecha, cada uno de los cuales reúne entre 150 a 400 familias de las zonas urbanas, un mínimo de 20 familias de las zonas rurales y por lo menos 10 familias provenientes de zonas indígenas (Azzellini 2013, 26-7). Una vez que los consejos deliberan sobre determinados proyectos de desarrollo, los recursos se canalizan directamente hacia el consejo de las instituciones estatales nacionales, haciendo a un lado a los órganos regionales, provinciales o municipales. Además, estos consejos se están articulando en sus respectivas áreas geográficas para crear 'comunidades socialistas'. En 2013, más de 200 municipios se han involucrado en obras que integran en conjunto sus iniciativas locales para cubrir grandes escalas sociales y geográficas durante períodos más largos de tiempo. Estos sistemas de autogestión facultan a las clases antes excluidas en los procesos políticos, la mejora del capital social local y "la capacidad de los pobres para estar en redes y organizarse colectivamente" (Petras y Veltmeyer 2006, 84).

De acuerdo al maestro de escuela y líder de comunidades venezolano Jesús Rojas, quien a la vez es miembro del comité de planificación del Consejo Comunal en Río Tocuyo, Lara, Venezuela, "la formación de los Consejos Comunales y Comunidades Socialistas está en constante crecimiento y está jugando un rol importante en el empoderamiento de la comunidad local y en el proceso revolucionario" (J. Rojas, comunicación personal, agosto 2013). Como miembro del comité de planificación,

Rojas explicó que los 14 Consejos Comunales de su región se han registrado oficialmente como una Comuna Socialista y están en el proceso de implementación de proyectos de mayor escala, incluyendo no solamente la expansión y mejoramiento de la infraestructura, la electricidad, el acceso al agua, así como a los sistemas de alcantarillado; sino también el suministro de insumos agrícolas, asistencia técnica a los agricultores, y la ampliación de los ‘Centros de acopio’ donde los agricultores pueden vender sus cosechas y recibir un precio ‘justo’. Esto forma parte de las iniciativas de la Corporación Venezolana Agraria que adquiere los cultivos de los agricultores y los distribuye a varios mercados de alimentos socialistas. Por lo tanto, los agricultores son capaces de definir sus propias necesidades de producción y directamente hacerse cargo de su propia situación, en términos de insumos, producción y acceso a los mercados. Para los pequeños agricultores, uno de los componentes más importantes de este proceso es que “están libres de los intermediarios privados de explotación que solían cosechar todos los beneficios y sacar ventaja de los productores y de los consumidores” (Rojas agosto 2013).

A pesar de la valoración muy positiva que hace Rojas en relación al funcionamiento de los Consejos Comunales, no niega que aquellos también son un espacio de debate de los procesos de toma de decisiones. Las formas de lucha de clases, por lo tanto se llevan a cabo durante las asambleas del Consejo Comunal y la Comuna Socialista, como actores sociales con intereses divergentes y convergentes que negocian las necesidades de desarrollo de la comunidad de una manera participativa. Aunque ciertamente no podemos asumir que la soberanía alimentaria está avanzado en todos los Consejos Comunales, este tipo de participación en la toma de decisiones y el grado de soberanía sobre los procesos de desarrollo democrático de la comunidad, puede servir sin duda como un modelo no sólo para facilitar las vías hacia la soberanía alimentaria, sino también para otros procesos de transformación.

Otra iniciativa importante denominada ‘sembrando las semillas’ para la soberanía alimentaria es el programa de reformas de Venezuela dirigido por el Estado redistributivo agrario. A pesar de que va más allá del alcance de este documento participar críticamente en relación a los detalles del programa de reforma agraria de Venezuela (véase McKay 2011 y Enríquez 2013), es necesario discutir algunos de los elementos claves que contribuyen a la vía soberanía alimentaria de Venezuela.

El Programa de Reforma Agraria de Venezuela abarca una multitud de programas y políticas complementarias para el crédito (FONDAS, INDER, BAV); asistencia técnica (INTI, CIARA, FONDAS, Misión Ché Guevara, Acuerdo cubano, Venezuela para la experiencia agro-técnica); agroecología (INIA, INSAI, Acuerdo Cuba - Venezuela); desarrollo de infraestructura (INDER); *marketing* (CVAL, MERCAL); e incluso incluye un organismo gubernamental gratuito creado para defender los derechos de los beneficiarios de la reforma agraria para las disputas

legales (Enríquez 2013). Mientras que la eficacia de estos programas varía significativamente y está continuamente evolucionando, destacaremos dos áreas que configuran la vía hacia la soberanía alimentaria de Venezuela.

Acceso a la tierra

En 2001, la Misión Zamora se estableció bajo la Ley de Tierras, con los siguientes objetivos principales: establecer límites sobre el tamaño de las extensiones de tierras; pagar impuestos por la propiedad no utilizada para estimular el crecimiento agrícola; redistribuir tierras fiscales a las familias campesinas y a las cooperativas; y, por último, a partir de 2005, expropiar o recuperar las tierras en barbecho o en posesión de forma ilegal desde el sector privado con el propósito de redistribución (DeLong 2005). Ya en 2001 se definió las propiedades sujetas a afectación: “la tierra agrícola inactiva de buena calidad de más de 100 hectáreas, o la tierra agrícola inactiva de mala calidad de más de 5.000 hectáreas (latifundios) puede ser expropiada” (Wilpert 2007, 111). A partir de 2010 los latifundios se definen como “un pedazo de tierra que es mayor que la media en su región, o que no está produciendo a un 80 por ciento de su capacidad productiva” (Suggett de 2010, y ver República Bolivariana de Venezuela de 2005, el artículo 7). Este programa de reforma agraria está diseñado para dismantelar los latifundios y revitalizar el campo con la distribución de recursos, de una manera más equitativa. De 2001 a 2010, se ha ‘recuperado’ más de 5,5 millones de hectáreas de tierra cultivable, beneficiando a más de un millón de personas (Wilpert 2011; Enríquez 2013, 622). Si bien este programa de reforma radical no ha sido aprobado, y es controversial para las élites capitalistas dentro y fuera del Estado, la más reciente modificación integra a los trabajadores rurales para que implementen la reforma ellos mismos, al dar la propiedad a los que trabajan (alquilan) la tierra, y por lo tanto se incorpora un elemento con respecto a la “tierra para quien la trabaja”, dentro de la Ley de Tierras (Enríquez 2013, 631). Esta modificación cede un cierto grado de responsabilidad y poder político hacia los trabajadores rurales para lograr que los actores estatales y sociales sean responsables en las medidas reformistas. Esto implica por lo tanto, una interacción mutuamente beneficiosa con los actores estatales a favor de reformas (Ver Fox 1993).

El acceso a los alimentos y a los mercados

Como parte del Ministerio de Alimentación, la Misión Mercal (Mercados de Alimentos) fue establecida como una empresa de alimentos estatal, inicialmente para luchar contra la escasez de alimentos que asoló al país durante el desalojo (lock-out) empresarial en diciembre de 2002. La Misión Mercal es una cadena de

tiendas del Gobierno con comestibles subsidiados que venden alimentos a precios “más o menos 39 por ciento por debajo de los supermercados tradicionales” (Isaacs y otros 2009). El Mercal junto con PDVAL, son enlaces de distribución de la cadena intermediaria estatal que proporcionan a los venezolanos de bajos ingresos, alimentos de primera necesidad a precios asequibles. Los grandes espacios de almacenamiento, los centros de distribución y las redes de transporte también se han puesto en marcha para luchar contra la especulación alimentaria, el acaparamiento y el sabotaje (Isaacs y otros 2009). En 2010, hubo 16.600 Mercals en todo el país, empleando a unos 85.000 trabajadores (Smith 2010). Además de Mercal, la Misión ha establecido 6.075 Casas de Alimentación (CASA), o bancos de alimentos, que actualmente distribuyen alimentos gratis a cerca de 900.000 personas necesitadas (Schiavoni y Camacaro 2009). La cuenta de Mercal cubre aproximadamente el 20 a 30 por ciento de las ventas totales de alimentos en Venezuela, donde aproximadamente dos tercios de la población visitan las tiendas con regularidad (Gobierno de Canadá 2011).

Los Consejos Comunales, las comunas socialistas y la reforma agraria con sus programas complementarios son los principales impulsores de la vía que apuesta por soberanía alimentaria en Venezuela. Un aspecto importante de esta vía es que no solo se basa en la inyección de inversión o protección socio-económica, sino también en la creación de espacios públicos, en la participación, el desarrollo de capacidades, y en la cesión de la autonomía y la soberanía de las comunidades locales. Estos son aspectos importantes a considerar para la búsqueda de una estrategia de soberanía alimentaria que se discutirá con más detalle en la sección final.

Ecuador

La elección de Rafael Correa en 2006 se construyó en base a su campaña de Revolución Ciudadana que prometió entre otras cosas, una asamblea constituyente⁴ para redactar una nueva constitución que incluya toda una serie de derechos de los nuevos ciudadanos, y para redefinir los objetivos de desarrollo para el país. Después del primer año de Correa en el cargo, una asamblea constituyente había sido elegida para incorporar la participación ciudadana en la reescritura de la Constitución. Una de las demandas más fuertes fue en torno al derecho constitucional a la soberanía alimentaria y la reforma agraria (Fernández y Puente 2012).

Había, y todavía hay, muchos actores de la sociedad civil que exigen soberanía alimentaria y reforma agraria desde el Estado. Desde finales de 1980 y a lo largo de la década de 1990, los grupos indígenas ecuatorianos han ganado

⁴ Se instauró un referéndum para instalar la Asamblea Constituyente, y se aprobó con un 80 por ciento de los votos. El partido del Presidente Correa (Movimiento Alianza País) constituyó 80 de los 130 asientos (Conaghan 2008).

una fuerza política significativa, que podría decirse culminó con la elección de Correa (Becker 2011a; 2011b). Dos importantes organizaciones jugaron un papel clave en la comunicación de las demandas para la Asamblea Constituyente: CONAIE y FENOCIN⁵. Estos dos movimientos presentaron su larga lista de demandas a la asamblea, que incluía objetivos explícitos sobre soberanía alimentaria. Dentro de su propuesta –como un mandato constitucional–, el Estado debe jugar un papel central mediante la nacionalización de los recursos naturales, el apoyo a la agricultura a pequeña escala y la redistribución de la tierra de forma equitativa. Un rol tan fuerte por parte del Estado es un objetivo muy ambicioso dado que la responsabilidad recae sobre las comunidades locales y sobre los pueblos, en cuanto a la definición y creación de sus sistemas alimentarios. Sin lugar a dudas, el Estado ecuatoriano es necesario si los recursos han de ser redistribuidos a las organizaciones indígenas y campesinas que los demandan. Sin embargo, las reformas generales para la soberanía alimentaria como mandato nacional corren el riesgo de centralizar las luchas complejas y situadas en diferentes contextos locales. Mientras que la soberanía alimentaria se puede utilizar como una herramienta organizacional para cambiar el campo de juego político, también se corre el riesgo de complicar las responsabilidades fundamentales del Estado. En lugar de insistir en cambios estructurales para facilitar que las comunidades construyan y definan sus propios sistemas alimentarios, la soberanía alimentaria constitucional en Ecuador se basa casi exclusivamente en el aparato estatal como propietario y operador. Para que esto tenga éxito, sería necesaria una participación articulada y unas dinámicas de clase articuladas.

Las demandas de la soberanía alimentaria y la reforma agraria para la Asamblea Constituyente se articularon principalmente en el capítulo tres, donde se estableció la siguiente definición: “la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico y una obligación del Estado para que las personas, comunidades, pueblos y naciones logren autosuficiencia con respecto a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente” (Asamblea Nacional de 2008). De acuerdo con esta definición, la Constitución describe catorce “responsabilidades del Estado” con el fin de alcanzar la soberanía alimentaria nacional. Algunos de los objetivos más transformadores y desafiantes son:

1. Adoptar políticas fiscales como impuestos y aranceles para proteger a los sectores nacionales de agricultura y pesca, y para prevenir la dependencia de las importaciones de alimentos;
2. Promover políticas redistributivas que permitan que los campesinos tengan acceso a la tierra, al agua y a otros recursos productivos;

⁵ La propuesta de CONAIE se puede leer en: <http://www.iese.org.ec/publicaciones/INDIGENA/ConaieAsamblea.pdf>. La propuesta de FENOCIN se puede encontrar en: <http://www.fenocin.org>

3. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y la innovación de la tecnología adecuada para garantizar la soberanía alimentaria;
4. Regular el uso y desarrollo de la biotecnología, tal como su experimentación, uso y comercialización.

(Asamblea Nacional 2008, 138-139).

Un detalle en el caso específico de la tierra se proporciona en el Art. 282, inmediatamente después del relacionado a la soberanía alimentaria que dice: “el Estado va a determinar el uso y acceso a la tierra que debe cumplir una función social y ambiental” (Ibíd., 138). El principal mecanismo para asegurar esta responsabilidad es el Fondo Nacional de Tierras que, según la Constitución, “regulará el acceso equitativo de la tierra para los campesinos” (Ibíd., 138). En este sentido, la Constitución permite al Estado ser el único determinante de la disponibilidad de tierras, de su acceso y su control. En ésta hay poco descrito con respecto a cómo el proceso de reforma agraria puede y debería llevarse a cabo, los actores involucrados (o no), y y cuáles tierras deben ser (re)distribuidas. El mismo artículo también prohíbe la existencia del *latifundio* y el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes, pero no entra en detalles sobre cómo las tierras serían expropiadas. Más bien se centra en penalizar a terratenientes a través de impuestos⁶. Semejante declaración en torno a la reforma agraria con base estatal, destaca un compromiso significativo del Estado, pero falla en incluir explícitamente los derechos y la agencia de la sociedad civil en definir y en controlar el proceso. Esto último ha implicado una clara tensión desde la Declaración de Cuba sobre la soberanía alimentaria que esbozó la reforma agraria declarando que ésta: “por encima de todo, debe ser reconocida como una obligación de los gobiernos nacionales... [y] debe ser controlada por las organizaciones campesinas...” (Vía Campesina 2001).

Las responsabilidades explícitas del Estado que figuran en la Constitución se articulan en las iniciativas de política a través del Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLANES 2009). Este plan de desarrollo nacional establece un “llamado a la acción” más definitivo, puesto que propone aun marco que describe los objetivos del gobierno para garantizar a todos los ciudadanos el derecho al buen vivir y sus promesas constitucionales. El Buen Vivir (Sumak Kawsay) se basa en los principios indígenas de la organización de la sociedad en torno a la comunidad, la ecología, que vive con base en necesidades determinadas socialmente. Tales principios inducen contradicciones de larga data en relación a la explotación de los pueblos indígenas y sus tierras desde el colonialismo hasta la globalización neoliberal (Flor 2013). El Buen Vivir representa una alternativa potencial para integrar al mercado y a la producción dentro de las relaciones sociales que tienen

⁶ Ver la Ley de Tierras de 2012, para la definición y consecuencias de ser propietario de una propiedad extensa: [http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/90b9ea30-0a8c-42fc-ae22-94593fa86ce8/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Tierras%20y%20Territorios%20\(Tr%C3%A1mite%20No.%209795](http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/90b9ea30-0a8c-42fc-ae22-94593fa86ce8/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Tierras%20y%20Territorios%20(Tr%C3%A1mite%20No.%209795)

una identidad histórica y cultural en Ecuador (Radcliffe 2012). Pero, para ello los recursos necesitan ser redistribuidos, y las relaciones desiguales de la producción, la reproducción, la propiedad y la necesidad de energía deben ser re-imaginados junto con la comunidad, la ecología y hasta la cultura en el centro.

El *Plan de Tierras* del país fue diseñado con varias promesas ambiciosas y engañosas sobre la expropiación del *latifundio* y la redistribución de la tierra (de propiedad estatal y expropiada). Públicamente, el Ministro de Agricultura ha dicho que planea transferir 2,5 millones de hectáreas a los campesinos sin tierra mediante la oferta de tierras fiscales y a través de la expropiación de tierras privadas y sin uso. No obstante, las estimaciones sobre la tierra en manos del Estado varían tanto en la versión de los funcionarios, del Presidente y en el Plan de Ordenamiento Territorial, desde 69 a 200 mil hectáreas (Peralta 2013, 44). El plan también requiere un presupuesto de 38 millones de dólares en cuatro años para ser ejecutados a través de diversas funciones. De los más de dos millones de hectáreas prometidas a los campesinos, el Estado sólo les ha distribuido 25.000 a partir de marzo de 2013 (MAGAP 2013).

Alrededor de un millón de hectáreas están destinadas a la compra a través del Fondo de Tierras, una institución garantizada por el artículo N° 282 de la Constitución (Ibíd., 44). Sin embargo, estas promesas no se han cumplido hasta la fecha (el Plan Tierras termina en 2013). Asimismo, la última evaluación del presupuesto en 2010 mostró que sólo cuatro millones de dólares fueron destinados para la redistribución, a pesar de que hubo una propuesta original de diez millones (Herrera y otros 2010). En lugar de una reforma agraria integral, el gobierno ha puesto en marcha lo que se llama una “revolución agraria” que utiliza una estrategia territorial que aumenta los recursos federales para las escuelas agrarias e incentiva a las organizaciones de agricultores. Numerosos programas y políticas complementan esta estrategia residual de ampliar el acceso al mercado para los agricultores y sus organizaciones a través del gasto social ampliado. No obstante, incluso estos programas han sido objeto de revisión, ya que los fondos federales han sido groseramente desiguales entre las diferentes regiones. Mientras que el gasto global en la agricultura se ha casi duplicado en las gestiones de Correa, su provincia natal de Manabí recibió el 71 por ciento de todos los fondos agrícolas entre 2005 hasta 2009 (Herrera y otros 2010).

Sin embargo, una de las intervenciones más visibles de soberanía alimentaria en el país está fuera del control del Estado y sería bueno que así siga siendo. La Comunidad Canasta de Alimentos es una red local de alimentos fundada hace más de veinticinco años en la ciudad andina de Riobamba (Gortaire 2006). Los consumidores de la zona comenzaron a notar la rápida afluencia de los alimentos importados y procesados, mientras que las variedades locales comenzaron a disminuir o desaparecer por completo. Estos formaron un bloque consumista y

contactaron campesinos locales de la zona para organizar un sistema de intercambio que garantizaría un mercado y aseguraría la supervivencia de los alimentos y de las variedades locales. Después de la crisis alimentaria de 2008, la Comunidad Canasta ganó notoriedad nacional por mantener los alimentos locales y baratos alrededor de las economías locales. Desde entonces ésta se ha ampliado a cinco ciudades principales de Ecuador e incorpora alrededor de 1.400 familias, de acuerdo a datos de 2012 (Gortaire, comunicación personal 2012). Si bien esta iniciativa continúa creciendo como modelo en todo el país, se ha mantenido intencionalmente fuera del control del Estado, con el fin de mantener su soberanía con respecto a sus sistemas alimentarios y agrícolas (Gortaire enero de 2012).

La capacidad de estas comunidades para organizarse colectivamente y formar parte del mercado dentro de su sociedad sin dejar de ser independientes del Estado es un gran logro. Sin embargo, las desigualdades estructurales en particular con respecto a las relaciones de acceso y control sobre la tierra, y otros recursos, impiden que muchas comunidades puedan emprender tal iniciativa. De hecho, cuando los actores sociales pueden organizarse colectivamente y tener la capacidad y autonomía para desarrollar sus propios alimentos equitativos junto con un sistema agrícola de forma independiente, no es necesaria la participación del Estado. Sin embargo, en muchos casos, como Jonathan Fox (1993) señala, “los actores sociales pueden ser independientes del Estado, pero carecen de la capacidad de perseguir sus metas con éxito, o pueden ser menos autónomos, pero tienen el poder por lo menos para lograr ciertos intereses a través de ciertos canales” (24). En estas condiciones, el papel del Estado en la redistribución de los recursos y en la facilitación para la creación de espacios para la toma participativa de decisiones dirigida desde las comunidades debería ser reconocida y anhelada tanto por agentes estatales a favor de la reforma, como por la sociedad.

El Estado, sin embargo, no ha cumplido ese rol. El fracaso para redistribuir los recursos productivos y transformar la estructura agraria desigual significa poco para establecer un camino hacia la soberanía alimentaria. En lugar de ello, el gobierno ha ampliado de forma activa la cobertura y el presupuesto de las políticas de protección social, y planes de crédito para pequeños y medianos productores y sus organizaciones (Nehring 2013). Tales políticas pueden beneficiar a muchos agricultores en el país, pero sin el cumplimiento de las promesas de redistribución de recursos y sin permitir que las comunidades definan sus propios sistemas alimentarios dentro del Estado-nación en su conjunto, muchos movimientos sociales y organizaciones indígenas continúan luchando.

Mientras que la Asamblea Constituyente abrió la oportunidad para que tanto los actores estatales como los de la sociedad participaran en el replanteamiento de las prioridades nacionales de desarrollo, las transformaciones estructurales de la sociedad y de la economía como se explica en la Constitución todavía no se

han llevado a cabo. Muchas organizaciones indígenas y movimientos campesinos han retirado el apoyo al gobierno de Correa. El presidente de la CONAIE incluso llamó a su gobierno “capitalista y neoliberal” ya en 2009 (El Universal 2009). El caso ecuatoriano de la soberanía alimentaria representa la esperanza y los peligros de un proyecto estatal arrasador que busca permitir a la gente definir y controlar sus sistemas alimentarios y agrícolas. Si bien la Constitución debe ser celebrada como una victoria significativa para los derechos de los ciudadanos a la soberanía alimentaria, el garante de estos derechos tendrá que revisar las demandas de larga data para el cambio estructural, con el fin de cumplir con sus deberes constitucionales. Los intereses y las demandas de las naciones dentro de Ecuador se escucharon claramente, marcando un cambio discursivo en el panorama político, mientras que en última instancia, hasta la fecha estuvieron por debajo de los cambios estructurales más sustanciales.

Bolivia

Las dictaduras militares de Bolivia en la década de 1970 y principios de 1980, seguidas de la aparición de las políticas neoliberales a través del programa de ajuste estructural ‘Nueva Política Económica’ (NEP) en 1985, desmantelaron los servicios públicos y expusieron a los medios de vida rurales vulnerables a la competencia extranjera y a la acumulación de capital. Esto se vio agravado por lo que Kohl y Farthing llaman una ‘tormenta económica perfecta’ que consiste en lo siguiente:

“La incapacidad de dos gobiernos sucesivos para generar empleo y crecimiento económico significativo; un agresivo programa de erradicación de coca que destruyó la economía regional de Cochabamba; el colapso de la economía argentina, eliminando el más grande mercado de trabajo de Bolivia y no menos importante, acabando con las remesas de los trabajadores; así como la disminución de los ingresos del gobierno ocasionada por la privatización de la empresa petrolera estatal” (Kohl y Farthing 2006, 149).

La privatización de la empresa estatal de agua SEMAPA y la consecuente ‘Guerra del Agua’ de Cochabamba (Olivera y Lewis 2004), combinado con las protestas masivas de parte del mayor sindicato de campesinos, CSUTCB, junto con una huelga general convocada por la Central Obrera Boliviana (COB), reflejó el descontento general entre las clases medias y más bajas de Bolivia. Para el 2005, el líder cocalero Evo Morales fue elegido presidente, inaugurando una nueva era en la política boliviana de la mano de su partido el Movimiento al Socialismo (MAS), que incluyó nuevos conceptos como el *Vivir Bien*, los derechos a la Madre Tierra, y la soberanía alimentaria integrada dentro de la Constitución.

La Constitución boliviana de 2009 primero se refiere a la soberanía alimentaria en el contexto de las relaciones y los tratados internacionales que deben funcionar para satisfacer los intereses y la soberanía del pueblo (Art. 255). En este sentido, la “negociación, firma y ratificación de los tratados internacionales se regirá por los principios de... la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria para todos, la cual prohíbe la importación, la producción y la comercialización de organismos genéticamente modificados, y de elementos tóxicos que puedan dañar la salud humana y el medio ambiente” (art. 255, II, 8). Además, el capítulo III, titulado “Desarrollo Rural Integral Sostenible”, enfatiza la soberanía alimentaria como integrada dentro de la estrategia de desarrollo rural, al crear el objetivo de “garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, priorizando la producción y el consumo interno... y el establecimiento de mecanismos para proteger a la agricultura boliviana” (Art. 405, 406). De hecho, se trata de importantes derechos y objetivos constitucionales, en la medida en que se persigue un camino hacia la soberanía alimentaria. Sin embargo, en este caso nos interesa cómo el Estado ‘ve’ la soberanía alimentaria en la práctica, y cómo las personas se integran dentro de esta visión.

El Primer Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia de 2006 bajo la presidencia de Evo Morales y el MAS incluyó el concepto de soberanía alimentaria como un objetivo clave en la nueva visión del desarrollo. En 2008 este fue elaborado bajo el marco del Desarrollo Rural, la Soberanía Alimentaria y la política de Seguridad (PSSA), que se ejecutaría a través de cuatro programas principales: i) SEMBRAR que promueve las alianzas público-privadas y depende en gran medida de la cooperación al desarrollo del extranjero para proyectos de inversión de corto plazo, diseñados para aumentar la producción de alimentos (MDRyT 2010: 63 y ver CTB Bolivia; FAO 2012; Liendo 2011); ii) CRIAR que financia iniciativas dirigidas por comunidades para apoyar la agricultura a pequeña escala (MDRyT 2010); iii) EMPODERAR que financia proyectos de desarrollo agro-empresarial (Liendo 2011; MDRyT 2010) ; y iv) Fomento a la Producción Ecológica/Orgánica, que apoya a los productores agroecológicos con la producción y comercialización (MDRyT 2010, 66).

Aunque estos programas de hecho pueden significar avances hacia la soberanía alimentaria, su dependencia del financiamiento externo y la falta de reestructuración relacional en términos de la transformación de las relaciones de producción y reproducción, de la propiedad y del poder de una manera en que unos ganan y otros pierden (suma-cero), amenazan al movimiento. Sin la capacidad de acceder y mantener el control sobre la tierra y sus recursos productivos, estos programas tendrán un impacto mínimo. Por lo tanto, la redistribución de las estructuras agrarias altamente desiguales es un componente necesario, pero no suficiente para la soberanía alimentaria.

La ‘Revolución Agraria’ de 2006, bajo la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545 redefine a los recursos naturales como propiedad del Estado, y pone más énfasis en el control estatal y la supervisión de la concentración parcelaria y las relaciones laborales (Valdivia 2010, 74). El programa se caracteriza por cuatro objetivos políticos principales: 1) distribución de tierras de propiedad fiscal y la redistribución por expropiación de tierras independientemente del cumplimiento de la FES a favor de los pueblos indígenas y comunidades campesinas; 2) mecanización de la agricultura; 3) créditos subsidiados para los pequeños productores; y 4) mercados para los productos de origen campesino (Urioste 2010).

A partir de 2010, la Reforma Agraria parecía ser un éxito relativo, puesto que tituló más de 31 millones de hectáreas, y distribuyó más de 100.000 títulos a 174.249 beneficiarios desde 2006 (INRA 2010; Redo y otros 2011). Sin embargo, en el Departamento de Santa Cruz, donde se encuentra más de dos tercios de la superficie total cultivada, incluyendo el 98 por ciento de las plantaciones de soya a gran escala, sólo un 12 por ciento del territorio se ha regularizado (Redo y otros 2011, 234). Además el 91 por ciento de la tierra titulada “ha sido dotada por el Estado y se compone en su totalidad de las reservas forestales” (Redo y otros 2011, 237). Así, el aparentemente impresionante saneamiento no solamente falla en cuestionar la estructura agraria desigual que prevalece, sino también ha llevado a la deforestación generalizada, en la medida en que nuevas fronteras se expanden hacia zonas ricas en biodiversidad en Los Andes amazónicos y los bosques del Chaco de Bolivia (Hecht 2005, 377).

Esta incapacidad para dismantelar las estructuras agrarias desiguales se debe a una serie de razones dentro y entre los actores estatales y societales. Las Tierras Bajas en Santa Cruz, han estado dominadas por una clase capitalista de agro-élites, históricamente instituida desde 1953. La primera reforma agraria de Bolivia ideada para la ‘marcha hacia el oriente’ del Plan Bohan diseñado por Estados Unidos, distribuyó tierras a gran escala entre 500-50.000 ha a las élites capitalistas bien conectadas con el poder político (Valdivia 2010, 69). Esto fue seguido de la concentración fraudulenta de tierras y de recursos por parte de los gobiernos dictatoriales entre 1971-1982 (Webber 2008; Urioste 2010), y después de las subsecuentes y altamente ineficaces reformas neoliberales de la época antes de la elección de Evo Morales en 2006 (Kay y Urioste 2007). Por tanto, un alto grado de dominio territorial e inequidades estructurales se han cimentado en procesos históricos y han sido institucionalizados socialmente a través de décadas de influencias políticas y económicas.

Aunque las desigualdades de clase con bases históricas sin duda han creado barreras para las fuerzas sociales a favor de la reforma, la actual ‘Revolución Agraria’ también ha fallado en dismantelar estas estructuras. El límite máximo para la propiedad agraria de 5.000 ha, por ejemplo, es esencialmente puesto en

obsolescencia por el artículo 315 (II), que establece que si una empresa tiene varios 'dueños' o 'socios' cada uno puede tener hasta un máximo de 5.000 hectáreas, lo cual ocasiona que el límite de extensión de tierras sea prácticamente inexistente. Además, el límite máximo para la propiedad agraria sólo se aplica a terrenos adquiridos después de 2009, lo cual aumenta su ineficacia (artículo 399). La 'Revolución Agraria' también fomenta y proporciona créditos a los agricultores para mecanizar sus métodos de producción, pero falla en prever el aumento de la dependencia de insumos derivados del petróleo y la creación de la deuda que se aplica a la mayoría de los agricultores familiares que controlan por debajo de 0,7 hectáreas de tierra (Urioste 201, 9; INE 2011; Banco Mundial 2007). Estas deficiencias en la transformación de la estructura social de la tierra, son impedimentos para la existencia de una vía hacia la soberanía alimentaria. Por otra parte, el PSSA, que son programas basados en proyectos de financiamiento externo, se establecen a través de inyecciones de capital para los objetivos de proyectos relativamente de corto plazo. A pesar de que quizás son bien intencionadas, estas iniciativas en gran parte fallan en crear espacios para tomas de decisiones democráticas y participativas, y para el control sobre los recursos que permiten que la gente local tenga la oportunidad de llevar adelante una estrategia de soberanía alimentaria, definida por ellos. En la siguiente sección, ofrecemos una síntesis de los tres estudios de caso y sus enfoques de soberanía alimentaria, y simultáneamente analizamos críticamente el rol del Estado en estos procesos.

Proyectos versus vías: enfoques residuales y relacionales en torno a la soberanía alimentaria

Los derechos a la soberanía alimentaria ya expresados por La Vía Campesina y los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador parecen ser relativamente similares en la descripción. Sin embargo, las fuerzas sociales en disputa que constituyen el poder estatal, la autonomía y la capacidad, difieren en cada caso, y tienen diferentes resultados. Las vías hacia la soberanía alimentaria en última instancia, requieren el compromiso en las luchas políticas y sociales dentro de estos ámbitos controvertidos para reestructurar de forma radical las relaciones de acceso a los recursos y el control de éstos, y así permitir a los actores societales desarrollar la capacidad para definir y organizar las actividades productivas, los insumos y la distribución, además de responder a las necesidades y a las demandas del consumo. Tal como Patel (2009) nota, la reestructuración igualitaria "no es algo que ocurre como consecuencia de la política de soberanía alimentaria. En primer lugar, es un requisito conversar democráticamente sobre la política alimentaria" (2009, 670). Tales 'requisitos' previos son importantes de considerar en la búsqueda de una vía a la soberanía alimentaria. Intentar implementar 'proyectos' de soberanía alimen-

taria, como el de las alianzas público-privadas para las estrategias de producción de alimentos en Bolivia (SEMBRAR), o la introducción de técnicas ‘modernas’ a través de la mecanización de la agricultura (EMPODERAR y PCMA), o la “revolución agraria” de Ecuador, son más afines a soluciones residuales temporales que probablemente no resulten en la reestructuración relacional. Si bien este tipo de iniciativas pueden conducir a un mayor grado de politización y ayudar a resolver las necesidades inmediatas en su intento de crear un impulso social para la transformación estructural, las vías que crean directamente espacios para la toma de decisiones democráticas y participativas, y que producen el traspaso de la riqueza y del poder basadas en los recursos donde unos ganan y otros pierden (suma-cero), son mucho más propensas a generar la ‘reestructuración igualitaria’ necesaria para la soberanía alimentaria.

Es importante que una vía hacia la soberanía alimentaria implique necesariamente que los pueblos tengan el “derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas” (Nyéléni 2007). Esto requiere la creación de espacios que faciliten la libre determinación, la adecuación cultural, y la democratización y localización de los sistemas alimentarios. El reconocimiento de nuevos espacios de procesos participativos incluyentes empodera a los anteriormente excluidos en los procedimientos de toma de decisiones y de implementación. Los recursos deberían ser asignados dirigiéndose a la creación de ambientes propicios para el aumento de la participación, la transformación de las relaciones de acceso y control sobre las ideas y los recursos productivos, y la soberanía de la población local para transformar sus propios sistemas alimentarios. Aunque no sin desafíos y dificultades, la vía en Venezuela se enfrenta a las relaciones estructurales de desigualdad en la sociedad y está creando este entorno favorable; mientras que los otros dos casos se caracterizan por procesos de ‘simplificación’ y/o re-ensado de la seguridad alimentaria como soberanía alimentaria.

Los Consejos Comunales de Venezuela han sido fundamentales para el empoderamiento de la población local, antes excluida, a través de procesos democráticos participativos. Combinado con un programa radical de redistribución de reforma agraria dirigida por el Estado, que está trabajando para dismantelar una estructura agraria desigual, Venezuela vive un proceso de transformación estructural y de creación de espacios para que la gente defina, determine, administre e implemente sus sistemas alimentarios y agrícolas en una forma descentralizada y participativa. En otras palabras, el Estado no está tomando las riendas para crear la soberanía alimentaria, pero sí para establecer condiciones donde las personas son responsables de definir y crear la soberanía alimentaria. Actores estatales pro-reformas están tratando de reestructurar las relaciones sociales de producción a través de transferencias de poder basadas en la tierra, así como las transferencias de poder político a través de los consejos comunales y las

comunidades socialistas. Estas acciones facilitan el empoderamiento local a través de la participación, y son propicias para el establecimiento de relaciones Estado-sociedad simbióticas que se refuerzan mutuamente y que pueden dismantelar estructuras de poder. Solamente acercándose a los problemas de los sistemas alimentarios y de las estructuras agrarias desiguales de manera relacional, el cambio transformador inherente hacia una estrategia de soberanía alimentaria será verdaderamente eficaz. Acercarse a estos problemas de una manera residual mediante la creación de condiciones favorables de mercado, a través de transferencias tecnológicas y/o con proyectos de inyección de inversión a corto plazo, no va a conducir a la soberanía alimentaria, ya que nada de esto implica ningún cambio estructural (Bernstein y otros 1992). De esta manera, argumentamos que Venezuela puede ser considerada como el más alejado en alcanzar un estado de soberanía alimentaria, pero el más cercano en la búsqueda de una vía hacia la soberanía alimentaria.

La tendencia general en la construcción de un proyecto de soberanía alimentaria es similar a la construcción de un proyecto político en el contexto de la formación del Estado moderno. Sin que se persiga algún proceso de transformación, el concepto de soberanía alimentaria parece haber sido adoptado por ciertos actores estatales para estimular el apoyo entre los movimientos sociales agrarios. Las estrategias de soberanía alimentaria han sido ‘simplificadas’ como proyectos de carácter temporal y como inyecciones de capital que no abordan las desigualdades estructurales que finalmente gobiernan los sistemas alimentarios. Además, los discursos dominantes de ‘ideologías de alto modernismo’ siguen prevaleciendo, mientras que las semillas transgénicas y las estructuras agrarias existentes siguen formando parte del mismo paquete en la búsqueda de la soberanía alimentaria de algunos estados (Scott 1998). Estas contradicciones crean dependencias de insumos externos y de las empresas extranjeras, puesto que “la propiedad de suministro de semillas mundial se ha vuelto cada vez más concentrada, de tal manera que las cuatro primeras empresas controlan más de la mitad de la oferta mundial de semillas patentadas” (Patel 2013, 30; ver Kloppenburg 2010). El resultado es la erosión de la soberanía en múltiples niveles. Por otra parte, la adopción de tecnologías de la revolución verde deja de lado el valor de los saberes y conocimientos tradicionales de los que tienen generaciones de experiencia en sus respectivos sistemas agroecológicos y comunidades (ver Altieri y Toledo 2011). Refiriéndonos de nuevo a la noción de *Metis* de Scott (1998), es importante tener en cuenta que “la agricultura tiene lugar en un espacio único (el campo, el suelo, los cultivos) y en un momento único (patrón de clima, la temporada, el ciclo de plagas las poblaciones) y para fines únicos (familias con sus necesidades y gustos). Una aplicación mecánica de las normas genéricas que ignora estas particularidades es una invitación al fracaso práctico, la desilusión social o muy probablemente a ambos” (Scott 1998, 318).

Asimismo, la simple creación de 'leyes' y 'derechos' genéricos, no conduce necesariamente a la justicia social o al logro de los resultados previstos. Tal como Franco (2008) lo explica, hay "serias limitaciones en la *ley estatal* para el acceso de los pobres del área rural a la justicia", ya que "el 'Estado de derecho' en el campo sigue siendo decididamente variado y fragmentado en numerosos territorios geopolíticos y en los (cuasi) órganos judiciales" (2008, 1870, cursivas en el original). Por lo tanto, se debería entender que las leyes y las políticas serán interpretadas e implementadas a menudo de manera tal que refleje las relaciones sociales de poder imperantes en el campo (y más allá de éste). Como Borrás y Franco señalan: "Las leyes de la tierra y las políticas de tierras ni se interpretan, ni se implementan por sí mismas. Es durante la interacción entre los diversos actores que están a menudo en conflicto, tanto dentro del Estado como en la sociedad, que las políticas de tierras son en realidad interpretadas, activadas e implementadas (o no), y ejecutadas (o no) de diferentes maneras de un lugar a otro a través del tiempo" (2010, 9). El empoderamiento de las poblaciones meta, a través de su inclusión para definir, administrar e implementar los procesos de reformas, puede fortalecer la interacción Estado-sociedad de una manera sinérgica (Fox 1993; Borrás 2007). Una estrategia de soberanía alimentaria es en última instancia un tema de soberanía de los pueblos. Es decir, la autonomía y la capacidad de la población local para definir no sólo sus alimentos y los sistemas agrícolas, sino también que tengan acceso y control de los espacios, de la tierra y de los recursos. Como argumenta Patel (2009), "es insuficiente solamente considerar las estructuras que podrían garantizar los derechos que constituyen la soberanía alimentaria. También es vital tomar en cuenta las políticas sustantivas, los procesos y las políticas que van a componer la soberanía alimentaria" (2009, 669). Son estos tipos de procesos y políticas, quizás los más importantes en la búsqueda hacia una estrategia de soberanía alimentaria.

Debido al asalto corporativo sobre la tierra y sobre la mano de obra en el contexto de múltiples crisis (alimentaria, climática, de combustibles, financiera) y la posterior 'fiebre por la tierra' mundial (Borrás y otros 2012), el papel del Estado es cada vez más importante en la protección de la soberanía de sus pueblos y el territorio, del impulso infinito del capital para la acumulación. Tal como sustenta la evaluación de Barraclough (1999) sobre las reformas agrarias en América Latina, el Estado juega un papel "decisivo" y "crucial" en la búsqueda de una estrategia de soberanía alimentaria (Barraclough 1999: 33-35). Sin embargo, al igual que la evaluación de Barraclough, el Estado puede promover, prevenir, revertir, y/o desviar un camino hacia la soberanía alimentaria (1999, 35). Por lo tanto, es importante comprender que la búsqueda de la soberanía alimentaria implica la reestructuración de las relaciones sociales desiguales basadas en el acceso y el control de la tierra, así como la democratización de toma de decisiones y la im-

plementación de los procesos a nivel local. No obstante, esto último no se puede realizar sin la participación activa de la sociedad civil. Tal como Barraclough lo señaló en relación a la reforma agraria, “en cada caso donde se produjeron importantes reformas agrarias, las protestas y las demandas de los productores campesinos organizados y de los trabajadores rurales hicieron contribuciones cruciales para que éstas se logren cumplir” (Barraclough 1999, 36). El papel de los actores sociales en la búsqueda de una estrategia de soberanía alimentaria es aún más importante, ya que son éstos los que deben definir, gestionar y llevar a cabo los términos de sus alimentos y de los sistemas agrícolas. Pero sin la existencia de los actores estatales ‘pro-reformistas’ que propicien espacios para la participación local y para el empoderamiento, la soberanía alimentaria no se hará realidad. Argumentamos que es esta interacción dinámica Estado-sociedad, lo que puede conducir a reformas estructurales y crear las condiciones para una vía hacia la soberanía alimentaria (ver Fox 1993; Borras 2007).

Conclusión

Tomar en cuenta el rol del Estado es esencial para teorizar y conceptualizar una estrategia de soberanía alimentaria. Comprender al ‘Estado’ como una entidad integral que consiste en las relaciones tanto dentro como entre la sociedad civil y la sociedad política, conlleva a una mejor comprensión de los procesos estatales en la búsqueda de la soberanía alimentaria.

No obstante, tal como Poulantzas nota, “incluso cuando un gobierno de izquierda de verdad controla el aparato estatal, no necesariamente controla a aquellos o a aquellos que juegan un rol dominante dentro del Estado, y que por lo tanto constituyen el pivote central del poder verdadero” (Poulantzas 1978, 138). Asimismo, incluso cuando los actores estatales ‘constituyen el pivote central del poder verdadero’ al implementar una estrategia de ‘soberanía alimentaria’, ésta puede servir como una política estratégica para aumentar los grados de consenso, y así ganar apoyo popular, mientras que en realidad los ‘proyectos’ de ‘soberanía alimentaria’ se implementan utilizando un enfoque residual más afín a reforzar la dependencia del sistema del agro-alimentario empresarial. En segundo lugar, los actores estatales pueden poner en práctica un proyecto de soberanía alimentaria de una manera simplificada y manejable, negando la complejidad del proceso y erosionando ‘Metis’ con técnicas basadas en una ‘alta ideología modernista’ (Scott 1998). En tercer lugar, un enfoque de soberanía alimentaria que desmantela la estructura agraria desigual existente y transforma las relaciones de acceso y control, mientras que simultáneamente abre espacios para las tomas de decisiones democráticas participativas en un nivel local, presenta las condiciones más favorables para que se lleve a cabo la soberanía alimentaria. Mientras que cada uno

de estos enfoques necesariamente conlleva y es resultado de las luchas de clases particulares dentro y entre los actores estatales y societales, los pro-reformistas que están comprometidos con estas luchas, se deben movilizar estratégicamente alrededor de objetivos comunes que transformen las relaciones de producción, propiedad y poder. Mientras que incluso una transformación estructural de la sociedad y la economía no necesariamente garantiza la soberanía alimentaria, si facilita y ‘siembra las semillas’ para una vía hacia la soberanía alimentaria que debería ser buscada a través de la ‘reestructuración igualitaria’, que en primer lugar, permite a las comunidades “tener una conversación democrática sobre la política alimentaria” (Patel 2009, 670).

Mientras que el proporcionar una mirada detallada de las relaciones dentro y entre los actores estatales y de la sociedad está más allá del alcance de este trabajo, esperamos que este análisis muy preliminar haya demostrado la importancia y las limitaciones del rol del Estado en la teoría y en la práctica, cuando se analiza y/o se elaboran estrategias en torno a los procesos de soberanía alimentaria. Analizamos la búsqueda de la soberanía alimentaria en Venezuela, Ecuador y Bolivia sobre la base de los diseños de políticas y sus resultados, y evaluamos estas vías y ‘proyectos’ sobre la base de sus aparentes enfoques residuales y relacionales, con relación a los problemas y el grado en que estos proyectos se abrieron y reconocieron los espacios para la toma de decisiones local y participativa basada en la autodeterminación. Si bien nuestro análisis revela que Venezuela es el único caso que se acerca a la soberanía alimentaria de una manera relacional, la politización de los alimentos en Bolivia y Ecuador podría muy bien construir el impulso social necesario para la transformación estructural en el futuro. No obstante, aquellos pro-reformistas deben considerar las amenazas que implican la cooptación, –ya sea a través de la estrategia política del ‘re-ensave’, o a través de la ‘simplificación’–, e impulsar sus esfuerzos a favor de un cambio transformador. En última instancia, los tres casos presentados tienen un largo camino por recorrer en la búsqueda hacia la soberanía alimentaria. Sin embargo, la generación de empoderamiento a través de la participación y el avance continuo hacia la lucha para transformar las relaciones sociales de producción, propiedad y poder, constituyen los procesos críticos que afectan el funcionamiento del sistema alimentario corporativo.

Referencias

- AGROecuador. (2000). *Análisis e Interpretación del III Censo Agropecuario*. Quito: AGROecuador. Obtenido de <http://www.agroecuador.com/HTML/Censo/Censo.htm> (Acceso en 10 de agosto de 2013).
- Altieri, M. y Toledo, V. (2011). The Agroecological Revolution in Latin America: Rescuing Nature, Ensuring Food Sovereignty and Empowering. *The Journal of Peasant Studies*. 38 (3), 587-612.
- Arditi, B. (2010). Arguments about the Left Turn in Latin America: a Post-Liberal Politics? *Latin American Research Review*. 43 (3): 59-81.
- Asamblea Nacional 2008. La Constitución del Ecuador. Quito: Asamblea Nacional. Obtenido de <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>.
- Azzellini, D. (2013). The Communal State: Communal Councils, Communes, and Workplace Democracy. *NACLA Report on the Americas*. 46 (2), 25-30.
- Barracrough, S. (1999). The Role of the State and Other Actors in Land Reform. *Discussion Paper*, N° 101. London: URISD.
- Becker, M. (2011a). Correa, indigenous movements, and the writing of a new constitution in Ecuador. *Latin American Perspectives*. 38 (1), 47-62.
- Becker, M. (2011b). *Pachakutik: Indigenous movements and electoral politics in Ecuador*. New York: Rowman and Littlefield.
- Bello, W.F. (2005). *Dilemmas of Domination: The Unmaking of the American Empire*. New York: Metropolitan Books.
- Bernstein, H.; Crow, B. y Johnson, H. eds. (1992). *Rural Livelihoods: Crises and Responses*. Oxford: Oxford University Press in association with The Open University.
- Borras, S. y Franco, J. (2012). A 'Land Sovereignty' Alternative? Towards a Peoples' Counter-Enclosure'. *TNI Agrarian Justice Programme*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Borras, S., Franco, J., Gómez, S., Kay, C. y Spoor, M. (2012). Land Grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*. 39 (3-4), 845-872.
- Borras, S. y Franco, J. (2010). Contemporary Discourses and Contestations Around Pro-Poor Land Policies and Land Governance. *Journal of Agrarian Change*. 10 (1), 1-32.
- Borras, S., Edelman, M. y Kay, C. (2008). Transnational agrarian movements confronting globalization. *Journal of Agrarian Change*. 8 (2-3).
- Borras, S. (2007). *Pro-poor land reform: a critique*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Cockcroft, J.D. 2006. Imperialism, State and Social Movements in Latin America. *Critical Sociology*. 32 (1), 67-81.
- Conaghan, C. M. (2008). Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency. *Journal of Democracy*. 19 (2), 46-60.
- Croton, D. (1999). The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty. *International History Review*. 21 (3), 569-91.
- Desmarais, A. y Whitman, H. (2013). Farmers, foodies & First Nations: Getting to food sovereignty in Canada. Paper presentado a *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*, International Conference, Yale University. Obtenido de http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/pprs/3_Desmarais_Wittman_2013.pdf. (Acceso en septiembre de 2013).
- El Universal. (2009). Conaie acusa el gobierno de Correa de 'capitalista y neoliberal. *El Universal*, 11 Sept.
- Enríquez, L. (2013). The Paradoxes of Latin America's 'Pink Tide': Venezuela and the Project of Agrarian Reform. *The Journal of Peasant Studies*. 40 (4), 611.

- Fernández, B. S. y Puente, F. (2012). Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*. 44: 49-65.
- Flint, C. (2012). Nation-State. *Encyclopedia of Human Geography*. Ed. Thousand Oaks, CA: SAGE. Obtenido de <http://www.sagepub.com/ritzerintro/study/materials/reference/77708_6.1ref.pdf>. (Acceso en septiembre de 2013).
- Flor, F. H. (2013). Tierra: Soberanía Alimentaria y Buen Vivir. En: F. Hidalgo y M. Laforge eds. *Tierra Urgente*. Quito: SIPAE.
- Fox, J. (1993). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Franco, J.C. (2008). Peripheral Justice? Rethinking Justice Sector Reform in the Philippines. *World Development*. 36 (10), 1858-1873.
- Gaceta Oficial. (2008). Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. N° 5.891. 31 July, 2008. Obtenido de <http://www.pgrfa.org/gpa/ven/ley_soberania.pdf>. (Acceso en 16 de agosto de 2013).
- Gortaire, R. (2006). Sistemas de Canasta Comunitaria ¿Organizaciones de Consumo Agroecológico? Buenos Aires, Argentina: TAU. Obtenido de <http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Red_de_econom_a_para_la_vida.pdf>. (Acceso en 16 de Agosto de 2013).
- Gortaire, R. (2012). Personal Interview by Ryan Nehring. January 25th. 2012.
- Government of Canada. (2011). Agri-Food Past, Present & Future Report: Venezuela. Agriculture and Agri-Food Canada. Obtenido de <<http://www.ats.agr.gc.ca/lat/4215-eng.htm>>. (Acceso en 8 agosto de 2013).
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*: Edited and Translated [from the Italian] by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. London: Lawrence and Wishart.
- Hecht, S. (2005). Soybeans, Development and conservation on the Amazon Frontier. *Development and Change*. 36 (2), 375-404.
- Herrera, S., Carrín, D., Flores, J., Larrera, M.L. y Rodríguez, J. (2010). *Análisis de la Inversión y la Política Pública para Agricultura en Ecuador*. Quito: Oxfam International – Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Holt-Giménez, E. y Shattuck, A. (2011). Food Crises, Food Regimes and Food Movements: Rumbblings of Reform Or Tides of Transformation? *The Journal of Peasant Studies* 38 (1), 109-144.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011). Información Estadística. Obtenido de <<http://www.ine.gob.bo>>. (Acceso en 16 agosto de 2013).
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). (2010). La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. La Paz: INRA.
- Jawara, F. y Kwa, A. (2004). *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun*. London: Zed Books, in association with Focus on the Global South. Bangkok.
- Jessop, B. (2007). *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Kay, C. y Urioste, M. (2007). Bolivia's unfinished agrarian reform : rural poverty and development policies. En: A.H. Akram-Lodhi, S.M Borrás y C. Kay, eds. *Land, poverty and livelihoods in the era of globalization: Perspectives from developing and transition countries*. London y New York: Routledge.
- Kloppenborg, J. (2010). Impeding Dispossession, Enabling Repossession: Biological Open Source and the Recovery of Seed Sovereignty. *Journal of Agrarian Change*, 10 (3), 367-388.

- Kohl, B.H. y Farthing, L.C. (2006). *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. London: Zed Books.
- Liendo, R. (2012). *Balance de Políticas Públicas de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria 2006-2011*. Tierra, Territorio y Seguridad alimentaria en Bolivia. La Paz, Bolivia: Fundacion TIERRA.
- MAGAP. (2013). Plan Tierras. Obtenido de <<http://servicios.agricultura.gob.ec/mag01/magapaldia/2013/Pdf,%20banner,%20eventos/PLAN%20TIERRAS%20REPORT..pdf>>.
- Martinez-Torres, M.E. y Rosset, P.M. (2010). La Vía Campesina: The Birth and Evolution of a Transnational Social Movement. *The Journal of Peasant Studies*. 37 (1): 149-175.
- McKay, B. (2011). *Assessing the Impacts of Venezuela's State-Led Agrarian Reform Programme on Rural Livelihoods*. M.A. Thesis. Halifax: Saint Mary's University (Canada).
- McMichael, P. (2008). Peasants make their own history, but not just as they please... *Journal of Agrarian Change*. 8 (2): 205.
- Melendez-Ortiz, R., Bellmann, C. y Hepburn, J. (2009). *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nehring, R. (2013). Politics and Policies of food sovereignty in Ecuador: New Directions or Broken Promises? UNDP-IPC Policy Brief #31. Brasilia: United Nations Development Programme International Policy Centre.
- Nyéleni. (2007). *Declaración Final de Nyéleni-Mali*. Foro por la Soberanía Alimentaria. <http://www.nyeleni.org/spip.php?article291>.
- Olivera, O. y Lewis, T. (2004). *Cochabamba!: Water War in Bolivia*. Cambridge: South End Press.
- Panizza, F. (2005). Unarmed Utopia Revisited: the Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America. *Political Studies*. 53, 716-734.
- Patel, R. (2013). The Long Green Revolution. *The Journal of Peasant Studies*. 40 (1), 1.
- Patel, R. (2009). Food Sovereignty. *Journal of Peasant Studies*. 36 (3), 663-706.
- Peralta, P.O. (2011). La redistribución agraria en la Revolución Ciudadana. En: F. Hidalgo y M. Laforge eds. *Tierra Urgente*. Quito: La Isla. 43-50.
- Petras, J. y Veltmeyer, H. (2006). Social Movements and the State: Political Power Dynamics in Latin America. *Critical Sociology*. 32 (1), 83-104.
- Philpott, D. (2010). Sovereignty, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Obtenido de <<http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/>> (Acceso en 18 septiembre de 2013).
- Poulantzas, N. (1978). *State, Power, Socialism*. London: NLB.
- Radcliffe, S. (2012). Development for a Postneoliberal Era? Sumak Kawsay, Living Well and the Limits of Decolonisation in Ecuador. *Geoforum*. 43 (2), 240-249.
- Redo, D., Millington, A. C. y Hindery, D. (2011). *Deforestation dynamics and policy changes in Bolivia's post-neoliberal era*. *Land Use Policy*. 28:227-241.
- Ribot, J.C. y Peluso, N.L. (2003). A Theory of Access. *Rural Sociology*. 68 (2), 153-181.
- Rosset, P.M. (2008). Food Sovereignty and the contemporary food crisis. *Development*. 51 (4), 460.
- Rosset, P.M. (2003). *Food Sovereignty: Global rallying cry or farmer movements*, *Food First Backgrounder*, 9 (4), 1.
- Ruggie, J.G. (1983). Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis Theory of International Politics. *World Politics*. 35 (2), 261-285.
- Schiavoni, C. y Camacaro, W. (2009). The Venezuelan Effort to Build a New Food and Agriculture System. *Monthly Review*. 61 (3).
- Schilling-Vacaflor, A. (2011). Bolivia's New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism? *European review of Latin American and Caribbean studies*. 90 (90), 3-22.

- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- SENPLADES. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir. Quito: SENPLADES.
- Suggett, J. (2010). Venezuelan Land Law Reform Promises 'Land for those who work on it'. *Venezuelan Analysis*. Obtenido de <<http://venezuelanalysis.com/news/5432>>. (Acceso en 10 agosto de 2013).
- Urioste, M. (2010). *Land Governance in Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Valdivia, G. (2010). Agrarian Capitalism and Struggles over Hegemony in the Bolivian Lowlands. *Latin American Perspectives*. 37:67-87.
- Vía Campesina. (2001). Our World Is No For Sale: Priority to Peoples' food sovereignty, WTO out of Food and Agriculture. Obtenido de <<http://www.voiceoftheturtle.org/library/2001-11-1%20Peoples%20foodsovereignty-en.htm>> (Acceso en julio de 2013).
- Webber, J. (2008). Rebellion to Reform in Bolivia (Part I): Domestic Class Structures, Latin American Trends, and Capitalist Imperialism. *Historical Materialism*. 16 (2), 23-58.
- Wilpert, G. (2011). An Assessment of Venezuela's Bolivarian Revolution at Twelve Years. *Venezuelan Analysis*. Obtenido de <<http://venezuelanalysis.com/analysis/5971>>. (Acceso en 10 agosto de 2013).
- Wilpert, G. (2007). *Changing Venezuela by Taking Power: The History and Policies of the Chavez Government*. Londres: Verso.
- Windfuhr, M. y Jonsen, J. (2005). Food Sovereignty: Towards Democracy in Localised Food Systems. Rugby: ITDG Publishing
- World Bank (2007). *Bolivia - Land for Agricultural Development Project*. Washington D.C. - The Worldbank. Obtenido de <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/09/8476438/bolivia-land-agricultural-development-project>>