

Seguridad Alimentaria con Soberanía: Hacia una Política Alimentaria Posneoliberal

Enrique Castañón Ballivián

Durante la 42 Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en la ciudad de Cochabamba en el año 2012, el gobierno del presidente Evo Morales planteó una noción controversial: la seguridad alimentaria *con soberanía*. Este intento por promover una nueva política alimentaria más allá de las determinantes del mercado, recibió un rechazo contundente por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá. En sus reservas incluidas en la declaración oficial, ambos países manifiestan su preocupación respecto a que la noción de “soberanía alimentaria” conlleve al proteccionismo comercial e impida un mayor acceso a los mercados regionales y mundiales; acceso que, según ellos, resulta fundamental para “...llover los alimentos a la gente que más los necesitan” (OEA 2012); toda una hipocresía ante la reciente crisis mundial de alimentos del año 2008.

Lamentablemente, la falta de consenso terminó por relegar el concepto de “soberanía alimentaria” a un proceso de “observación” excluyéndolo del resto de las declaraciones oficiales. Este rechazo hacia una política alimentaria más progresista era más que previsible, sobre todo por parte de los países del norte que conforman el bloque. De hecho, es a sabiendas de la repulsión hacia este concepto – engendrado en el seno de los movimientos sociales rurales - que el gobierno boliviano apostó más bien por incluir la noción de “soberanía” al concepto internacionalmente aceptado de “seguridad alimentaria”. Sin embargo, tal combinación puede resultar una contradicción en términos, un oxímoron en el sentido estricto, dadas las discrepancias conceptuales.

Promovido por los organismos multilaterales, el concepto de “seguridad alimentaria” es utilizado normativamente dentro del debate alimentario global representando el abastecimiento de alimentos suficientes e inocuos a una población dada. A pesar de mostrarse políticamente neutral, su lógica reivindica un enfoque neoliberal, o al menos neoclásico, de la política económica de los alimentos. Esto porque plantea que la satisfacción alimentaria depende esencialmente de la disponibilidad y el acceso que un país pueda tener a los alimentos vía mercado, por lo que defiende los tratados de libre comercio como mecanismos legítimos y efectivos. Bajo este enfoque, es perfectamente aceptable que un país no obtenga sus alimentos a partir de su producción propia sino que los importe del mercado internacional en base a los excedentes provenientes de las sus mercancías de “ventaja comparativa”. Dado su economicismo, la noción de “seguridad alimentaria” obvia las relaciones de poder y propiedad que gobiernan la producción y consumo de alimentos, elementos que más bien son resaltados por el concepto contrapuesto de la “soberanía alimentaria”.

Este breve ensayo hace hincapié en la necesidad de adoptar y profundizar la noción de soberanía como base fundamental para la construcción de una política alimentaria posneoliberal. La discusión se enmarca en un análisis sobre el neoliberalismo como causa estructural que transformó la agricultura boliviana hacia un modelo de agronegocio que en esencia es funcional a intereses del capital transnacional. Se discuten además las dinámicas que caracterizan la nueva subordinación de la agricultura ante estos grandes capitales globales, cerrando el documento con algunas breves reflexiones sobre el camino

recorrido a la fecha en pos de ejercer mayor control sobre el sistema agroalimentario nacional.

El giro hacia el agronegocio en Bolivia, la herencia neoliberal

Hoy en día resulta evidente que la implementación del modelo neoliberal desde 1985 trajo consecuencias sociales y económicas nefastas para el país. Siguiendo sus preceptos ideológicos, este proyecto ideológico logró instaurar una política económica centrada en una creencia quasi religiosa en el mercado y su “mano invisible” como el principal mecanismo para la administración y distribución de los recursos. Para legitimar este proyecto, los ideólogos neoliberales utilizaron ideales políticos universales como la dignidad humana y la libertad individual. El argumento plantea que estos ideales estuvieron en el pasado amenazados por el fascismo, las dictaduras y el comunismo, y que en la actualidad enfrentan una nueva forma de amenaza, el Estado, cuya priorización de acciones y juicios colectivos pone en riesgo la “libertad” del individuo.

Consecuentemente, el Estado debía prácticamente abandonar su condición de garante de derechos de la población y más bien convertirse en una especie de gendarme que, mediante su monopolio de los medios coercitivos, tenga por fin principal el de garantizar “un buen clima de negocios” (Harvey 2005).

Si bien los efectos del neoliberalismo han sido extensivos al conjunto de la economía boliviana, uno de los sectores más afectados ha sido sin duda el agrícola (Pérez 2007). De hecho, al analizar las estadísticas oficiales desde los años 80s hasta nuestros días se evidencia una profunda transformación de la estructura agrícola nacional. Mientras que a principios de los años 80s el 91% de la superficie cultivada en el país estaba destinada a la producción de alimentos básicos y sólo el 9% a commodities industriales, en la actualidad, de las 3,1 millones de hectáreas sembradas, el 48% corresponden a commodities industriales y el porcentaje destinado a alimentos básicos bajó a un 52% (Castañón 2014). Es evidente pues que el neoliberalismo no sólo profundizó las relaciones capitalistas en la agricultura sino que además reenfocó la producción agrícola hacia los mercados externos de commodities. Aunque en la actualidad el país aún cuenta con la capacidad de producir sus propios alimentos – con la notable excepción del trigo – la experiencia en otros contextos ha demostrado que a medida que se consolida el agronegocio la necesidad de importar alimentos para la población crece.

Los gobiernos neoliberales facilitaron la penetración del capital extranjero en la agricultura a través de una serie de políticas públicas que favorecieron sus procesos de acumulación al interior del territorio nacional. Por un lado, se desmantelaron prácticamente todos los programas e iniciativas estatales de apoyo a los productores campesinos, quienes debían ser competitivos en el mercado o perecer. Este fue un duro golpe para este sector social que históricamente ha sido el principal proveedor de alimentos en el país. Paralelamente al desmantelamiento de la asistencia estatal, los gobiernos de turno enfocaron sus políticas agrarias en consolidar el agronegocio soyero en el departamento de Santa Cruz. Paradójicamente, el Estado neoliberal jugó un rol muy activo tanto en políticas públicas como en programas de inversión para desarrollar este nuevo modelo productivo en las llanuras orientales. En tiempos donde los gobernantes planteaban “exportar o morir”, la soya era presentada como una commodity de gran “ventaja comparativa” que beneficiaría

al conjunto del país dada la apertura del mercado andino tras la declaración de la Comunidad Andina de Naciones como Unión Aduanera en 1993 (Pérez 2007). Como era de esperarse, sin embargo, en la práctica los beneficios económicos del agronegocio soyero se han concentrado en empresas transnacionales y una pequeña élite empresarial.

Como consecuencia de estas políticas, en la actualidad la agricultura en Bolivia denota dos principales dinámicas interrelacionadas entre sí. Por un lado, asistimos a un estancamiento de la agricultura tradicional campesina a consecuencia de causas estructurales que impiden su desarrollo. Cultivos tradicionalmente campesinos como la yuca o la cebada se siembran menos que a principios de la década de los 90s mientras que la superficie cultivada de papa aún no recuperó los niveles alcanzados en 1981¹. Por otro lado, no obstante, la expansión de la soya en las últimas dos décadas ha sido impresionante pasando de 200.000 hectáreas en 1991 a 1.165.000 en 2012, es decir un crecimiento de más del 500%. La soya es hoy el cultivo más sembrado en el país representando más de un tercio de la superficie cultivada total. Por cada hectárea de papa, arroz o maíz, existen más de seis de soya. De este modo, es posible afirmar que la apuesta agraria neoliberal, a través de la consolidación del agronegocio soyero, ha determinado un uso de la tierra funcional a los intereses del capital transnacional y que va en desmedro de la capacidad del país para producir sus propios alimentos (Castañón 2014).

Agronegocio como la subordinación de la agricultura al capital transnacional

Es bien sabido que el capitalismo es en esencia expansionista. En la agricultura, sin embargo, la expansión de las relaciones capitalistas históricamente ha encontrado ciertos "obstáculos" relacionados a la esencia misma de esta actividad. Por ejemplo, a diferencia de la manufactura, la agricultura es un proceso primario de apropiación de la naturaleza y por consiguiente debe confrontar mayores incertidumbres relacionadas al medio natural y los procesos ecológicos. Otra particularidad es que en la actividad agrícola el tiempo de producción excede el tiempo de trabajo debido a los ritmos naturales de crecimiento de los cultivos. Para superar estos "obstáculos" es que el capitalismo impulsó una nueva agricultura de corte industrial cuyos procedimientos simplificados, estandarizados y acelerados incrementan la eficiencia del proceso de acumulación de capital (Bernstein 2010).

En este sentido, la modernización de la agricultura representa en esencia su amoldamiento a la dinámica capitalista. Si bien esta transformación ha incrementado la productividad agrícola en términos totales, lo ha hecho arrastrando las relaciones de explotación y las contradicciones propias del modo de producción capitalista. En Bolivia el proyecto de modernizar la agricultura - y por ende subordinarla al capital industrial - fue promovido desde la reforma agraria de 1953 hasta 1985. Como lo señala Romero (2008), es a partir del ajuste estructural que la agricultura boliviana cambia paulatinamente su relación de subordinación del capital industrial al capital transnacional mediante el establecimiento del agronegocio como sistema productivo dominante. Y es que las

¹ Aunque la producción total de este tubérculo es superior debido a la mejora en los rendimientos.

características particulares del agronegocio traspasan el control sobre la tierra, el trabajo y la producción a los grandes capitales globales; este hecho, en tanto traspaso de poder, deriva inevitablemente en una pérdida de soberanía para el país.

Con el agronegocio, la agricultura termina subordinada al capital transnacional porque es este el que determina qué se produce, cómo se produce y para quien se produce. Así, se impone la producción de aquellas commodities que forman parte del sistema agro-alimentario creado por los propios intereses transnacionales que han comodificado la alimentación convirtiéndola en un negocio a escala planetaria. Empero la acumulación de capital se da por doble partida pues los insumos agrícolas necesarios para la producción de estas commodities son producidos por las propias empresas transnacionales, es decir, el *cómo* se produce resulta igualmente funcional a los intereses del capital transnacional.

El *para quien* se produce necesariamente adquiere una dimensión geopolítica. El agronegocio termina reproduciendo la división internacional del trabajo pues asigna a los países del sur la producción primaria de las commodities que son procesadas y consumidas en el norte global. En el caso de la soya, por ejemplo, la producción se concentra principalmente en América del Sur y tiene por destino principal las granjas de engorde en Europa; de hecho, el consumo de carne en el viejo continente es una causal en cadena de la deforestación de la Amazonía. En este sentido, se ha denunciado que el agronegocio está restaurando una primarización de la agricultura en los países del sur reproduciendo su subalternidad económica (Colque 2014). Exportar commodities agrícolas como materia prima no representa una estrategia de crecimiento económico efectiva para los países del sur por dos principales razones: 1) el grueso del excedente generado es capturado por el capital transnacional debido a la forma en la que está estructurado el modelo de agronegocio, y 2) desde los años 40s los términos del comercio internacional se volcaron en contra de las commodities agrícolas favoreciendo más bien las commodities manufacturadas (Kitching 2001).

En Bolivia, la extensión del modelo de agronegocio se da de la mano de la soya en el departamento de Santa Cruz. Aunque las dimensiones productivas son aún marginales a escala regional, la lógica productiva es esencialmente la misma. En Santa Cruz la producción soyera está mediada por intereses transnacionales que a través de subsidiarias proporcionan los insumos y acopian la producción. Cinco son las principales compañías exportadoras de soya asentadas en Santa Cruz, cuatro de ellas constituidas netamente por capitales transnacionales y una por capital nacional ligado a la élite económica de ultra derecha (Colque 2014). Asimismo, el 80% del total de la producción de este grano oleaginoso tiene por destino los mercados extranjeros (Pacheco 2011), por lo que resaltar su importancia en la seguridad alimentaria nacional no es más que un intento por lograr legitimidad pública.

Soberanía, una noción esencialmente posneoliberal

Ante el despojo neoliberal, la noción de soberanía se ha constituido en uno de los elementos centrales del discurso alternativo o posneoliberal. El concepto ortodoxo de soberanía hace referencia a un ente que tiene el poder para gobernar, establecer reglas y proteger los intereses de una población en un territorio dado. Desde una perspectiva clásica, el ejercicio de la soberanía se centra en el Estado como agente que la resguarda

tanto externamente, demarcando su jurisdicción exclusiva sobre el espacio ante otros estados, como internamente, manteniendo el orden en dicha jurisdicción a través de arreglos institucionales diversos (Jessop 2007). Por consiguiente, la construcción del Estado-nación, tal y como lo señala Boaventura de Sousa (2014), pasa a ser un objetivo “importante y decisivo” en tiempos de neoliberalismo global.

Es así que, desde mi perspectiva, la inclusión de la noción de soberanía al concepto de seguridad alimentaria es en esencia una reivindicación del papel rector del Estado en la política alimentaria. Si bien tal propuesta no ha tenido una verdadera repercusión internacional, a nivel nacional se puede argumentar que el gobierno del presidente Morales ha tenido avances en este sentido. Políticas como la restricción de las exportaciones condicionadas al abastecimiento del mercado doméstico o la intervención directa en la producción y distribución de alimentos mediante la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), son algunos ejemplos destacados. Asimismo, el retorno del Estado a las áreas rurales con programas de inversión e investigación están paulatinamente revirtiendo el abandono sistemático que sufrió la agricultura campesina durante la triste noche neoliberal.

No obstante, estos avances, si bien importantes, no parecen aún representar un salto cualitativo respecto a una recuperación plena sobre el control del sistema agroalimentario nacional. Al contrario, la presión del capital transnacional parece haber encontrado un correlato político lo suficientemente fuerte como para mantener sus intereses prácticamente inalterados e incluso continuar expandiendo su influencia en el agro boliviano (Colque 2014). Asimismo, la construcción continua de hegemonía como estrategia de poder ha llevado al Estado a establecer pactos con los sectores productivos ligados al agronegocio. Este hecho ha sido denunciado en más de una oportunidad como una falta de coherencia entre el discurso gubernamental y la práctica política. Tal denuncia resulta a mí entender simplista como también lo sería el de atribuirlo al pragmatismo de la *Real Politik*. Estas acciones más bien deben entenderse considerando por un lado las relaciones de poder al interior de la sociedad misma que no pueden ser ignoradas por el Estado en tanto administrador de lo común, y, por otro lado, las condiciones materiales y discursivas existentes que restringen la realización de una determinada intencionalidad política. Dicho esto, es evidente que el proceso de cambio en su dimensión posneoliberal continúa teniendo desafíos en relación a la política alimentaria. Esta no es una tarea menor pues está en juego el control sobre las fuerzas productivas y los recursos disponibles para la producción de lo más esencial, los alimentos.

Referencias

- Bernstein, Henry. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Canadá: Fernwood Publishing, 2010.
- Castañón, Enrique. «Las Dos Caras de la Moneda: Agricultura y Seguridad Alimentaria en Bolivia.» *Fundación TIERRA*. Febrero de 2014.

http://www.ftierra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=18197:las-dos-caras-de-la-moneda&catid=159:sa&Itemid=239.

Colque, Gonzalo. *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano*. La Paz: TIERRA, 2014.

De Sousa, Boaventura. «¿la revolución ciudadana tiene quien la defienda?» *Revista Crisis*, 2014.

Harvey, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005.

Jessop, Bob. *State power*. Polity, 2007.

Kitching, Gavin. *Seeking social justice through globalization*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2001.

OEA. «Declaración de Cochabamba sobre "Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas".» *Organización de los Estados Americanos*. 2012.
http://scm.oas.org/42ag/Documentos/DEC_SPA.doc.

Pacheco, Diego. *Agrocombustibles y Seguridad Alimentaria en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Asociacion de Instituciones de Promocion y Educacion - AIPE, 2011.

Pérez, Mamerto. *No todo grano que brilla es oro. Un análisis de la soya en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), 2007.

Romero, Carlos. *La tierra como fuente de poder económico, político y cultural*. Santa Cruz, Bolivia: ISBOL Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia, 2008.