

Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria

Un debate en el marco del modelo del agronegocio

*Luciana García Guerreiro
y Juan Wahren*

Introducción¹

Las últimas décadas han sido testigo de una serie de cambios en el agro argentino: *agriculturización* (avance de la agricultura en regiones vinculadas tradicionalmente a la actividad ganadera), desregulación económica, reorientación de la producción agraria a la exportación, apertura al ingreso de insumos externos (agrotóxicos, fertilizantes, maquinarias), expansión del modelo de la soja, procesos de centralización y concentración de la producción agroalimentaria, etc. Estos cambios han tenido un fuerte impacto en la estructura agraria argentina y en la vida de los pequeños productores y campesinos, expresando a su vez transformaciones más amplias vinculadas a una reorganización territorial del país.

En el presente artículo introducimos algunas de las características que asume este modelo agropecuario y su vínculo con la problemática del *acceso a la alimentación* en el contexto de globalización neoliberal. Para tal fin, reflexionamos en torno a los múltiples factores –sociales, políticos, económicos y culturales– que influyen en las formas de producción y en las maneras de distribución y comercialización de los alimentos, así como en los diferentes sentidos y proyectos construidos frente al problema del abastecimiento alimentario a partir de los conceptos de *seguridad alimentaria y soberanía alimentaria*.

1 Este trabajo fue publicado originalmente como García Guerreiro, L. y Wahren, J. (2016). Seguridad Alimentaria vs. Soberanía Alimentaria: La cuestión alimentaria y el modelo del agronegocio en la Argentina. *Trabajo y Sociedad*, (26).

Partimos de la idea de que ningún modelo es el único posible, sino que existen diversas alternativas y que la adopción de uno u otro depende de las relaciones de fuerza entre distintos actores relacionados a la producción, distribución y consumo de alimentos, es decir, pequeños y medianos productores, campesinos, indígenas, grandes productores, compañías multinacionales semilleras y agroindustriales, entes supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o la Organización Mundial del Comercio (OMC), estados nacionales, supermercados, consumidores, etc. De este modo, analizamos también las arenas de interrelación, negociación, diálogo y conflicto entre estos diversos actores sociales con diferentes pesos económicos y políticos en el marco de las discusiones conceptuales en torno a la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria, así como sus implicancias productivas, culturales y políticas en los territorios. En el año 2010 el gobierno argentino presentó un plan integral para el desarrollo agropecuario, el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA2) (MAGYP, 2010), que proponía un incremento productivo a la vez que cierto reordenamiento del sistema agrario basado en parte en la noción de seguridad alimentaria. Esto implicaba, por un lado, una profundización del modelo que se venía consolidando y, por otro lado, nuevas discusiones acerca de las alternativas productivas, políticas, sociales y culturales afectadas por estos avances. Proponemos entonces una revisión crítica de este plan productivo que permita situarlo en el debate en torno al desarrollo agrario del país, así como la profundización de la noción de seguridad alimentaria o las alternativas que se asientan en el paradigma de la soberanía alimentaria como posibles alternativas al modelo agrario hegemónico del agronegocio.

Comer, alimentarse, es una de las actividades básicas de los seres humanos, necesaria para la reproducción de la vida, que conforma uno de los derechos sociales básicos de cualquier sociedad. Sin embargo, vastos sectores de la población mundial se encuentran subalimentados o con graves problemas nutricionales pese a que la producción mundial de alimentos tiene el volumen suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias del conjunto de los habitantes de la tierra. Preguntarnos sobre qué comemos, cómo se produce y se distribuye lo que comemos, quienes se benefician con lo que comemos, es clave para entender esta paradoja de la existencia de hambrunas en un mundo que produce, por lo menos en nuestros días, cantidad suficiente de alimentos para la totalidad de la población. Pero también son preguntas clave para comprender aspectos identitarios y culturales, sociales y políticos de las sociedades pues, en definitiva, somos, en gran parte, lo que comemos.

Transformaciones en el campo argentino: el agronegocio como modelo

A lo largo de la historia de nuestro país el sector agropecuario sufrió distintas transformaciones. Hasta mediados de los años setenta la Argentina presentaba un modelo agroexportador de alimentos que –aunque con desigualdad– incluía a las economías regionales y a los pequeños y medianos productores, a la vez que garantizaba la provisión de alimentos para el mercado interno (Giarracca y Teubal, 2008). Con la instauración del modelo neoliberal, a partir de la última dictadura militar, este esquema agropecuario sufrió importantes transformaciones, orientándose a la satisfacción del mercado externo y siendo cada vez más dependiente en cuanto a la tecnología aplicada a la producción.

Así, en la década de los noventa comienza a ser hegemónico un nuevo modelo agropecuario basado en el *agronegocio*, el cual ha implicado una profundización e intensificación de la producción agroindustrial orientada a la provisión de insumos para la exportación, donde priman las lógicas del mercado internacional de *commodities* y donde la concentración de poder económico y de decisión por parte de algunas empresas sobre las cadenas de distribución y comercialización determina los precios de los productos en detrimento de los pequeños y medianos productores. Además, en este esquema agropecuario los paquetes tecnológicos provistos por las grandes empresas semilleras y de tecnología agropecuaria imponen lógicas de producción (utilización de semillas transgénicas, agrotóxicos, maquinarias, aviones fumigadores, satélites para la previsión del clima, especialistas y técnicos, maquinaria específica, etc.) y terminan imponiendo estándares sobre gustos, tamaños y colores de los alimentos que se consumen e influyendo también sobre el paisaje rural.

Con el decreto de desregulación económica de 1991 el campo argentino se vio regulado cada vez más por las “leyes del mercado” y este modelo de agronegocio. Entre las medidas más importantes de este decreto se destaca la disolución de los entes estatales regulatorios como la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos, así como de los institutos estatales de promoción y apoyo a las economías regionales (yerba mate, algodón, azúcar, etc.), lo cual repercutió directamente en los mundos de los pequeños productores y en su capacidad para incluirse en el modelo productivo. A su vez, con la desregulación de los mercados se permitió la importación de maquinarias, insumos y tecnología en semillas transgénicas y agrotóxicos, lo cual se profundizó luego con la autorización gubernamental para la utilización y comercialización de semillas transgénicas de soja en el año 1996 y de maíz en 2004.

Con estos cambios comenzó a crecer exponencialmente el uso de los cultivos transgénicos (principalmente Soja RR, luego Maíz BT y Maíz RR), junto con el sistema de siembra directa (no remoción del suelo) y uso intensivo de agrotóxicos que generó aún más expulsiones de mano de obra agrícola. Así se consolidó un modelo basado en la concentración de la tierra y la revolución biotecnológica, siendo la soja el cultivo paradigmático.

El agronegocio en tanto modelo se encuentra enmarcado en un paradigma tecnológico que genera dependencia de agrotóxicos y semillas genéticamente modificadas y, como consecuencia, una mayor injerencia de las inversiones extranjeras (a través de las empresas multinacionales de semillas y de alimentos) y del capital financiero y especulativo a través de los “pools de siembra” que comenzaron a invertir en un producto que actúa como *commodity* a nivel internacional y cuyo precio se define en la bolsa de Chicago. Por un lado, este modelo productivo implica una escasa rotación de cultivos, lo cual provoca una mayor erosión de los suelos, la ruptura con formas ancestrales de producir la tierra y el avance de la “frontera agropecuaria” hacia zonas no tradicionales, es decir, una “pampeanización” de regiones que no se dedicaban a la producción de agricultura intensiva ni ganadería a gran escala (provincias de Santiago del Estero, Chaco, Salta, Formosa) por medio de desmontes del bosque nativo y desalojos a comunidades indígenas, campesinos y pequeños productores rurales. Este avance del “modelo sojero” ha implicado, entonces, graves consecuencias para el ambiente en el mediano y largo plazo, así como una amenaza para las poblaciones desalojadas o en peligro de serlo en diferentes regiones del país. Por otro lado, la productividad y la mayor rentabilidad generada por los “oligocultivos transgénicos”, soja y maíz (Barri y Wahren, 2010), provocó la sustitución de cultivos tradicionales del agro argentino (girasol, arroz, algodón, trigo, sorgo, etc.) y de otras actividades agropecuarias (tambos, ganadería bovina y ovina) que en muchos casos estaban orientadas a satisfacer las necesidades alimentarias del mercado interno. De esta manera, se fue perdiendo paulatinamente la diversidad productiva comportando también riesgos para la seguridad y la soberanía alimentarias de la población.

Actualmente el modelo productivo hegemónico está basado en la rotación de cultivos de soja y maíz transgénicos, así como de otros productos con los que se ha avanzado tecnológicamente desde la hibridación y que implican el control por parte de las empresas semilleras multinacionales de la reproducción de los cultivos, ya sea por medio de patentes o

por medio de la venta de semillas híbridas (es decir, incapaces de ser reproducidas por los campesinos y agricultores).

Este modelo se vio profundizado con el surgimiento de los agrocombustibles como una propuesta a mediano y largo plazo para suplantar la energía de los hidrocarburos (gas y petróleo), abriendo nuevos y serios riesgos para la soberanía y seguridad alimentarias a partir de la tensión entre cultivos para alimentar a los pueblos o para alimentar a las máquinas. En muchos casos, la soja, el maíz y la caña de azúcar —entre otros productos— están siendo cultivados para la fabricación de combustibles en detrimento de la provisión de alimentos para las poblaciones, lo cual no solo reduce la oferta de alimentos populares, sino que también los encarece.

En suma, el desarrollo del modelo del agronegocio ha implicado una nueva territorialidad de los mundos rurales debido a su avance sobre poblaciones, montes y bosques (pueden observarse paisajes unificados, homogéneos y monocromáticos, el denominado “desierto verde” sojero (Domínguez y Sabatino, 2010) en regiones que hasta hace unos años eran fuente de biodiversidad como gran parte del monte chaqueño-salteño). El agronegocio impone determinados modos de producción obligando a una re-territorialización de poblaciones enteras que ven imposibilitada la continuidad de sus modos de vida. En efecto, de lo que se trata es de una “agricultura sin agricultores”.

En el año 2010 el gobierno nacional² lanzó el Plan Estratégico Agropecuario (PEA2) con una perspectiva de desarrollo del sector agropecuario a diez años articulando políticas públicas con las tendencias del mercado nacional e internacional, basado en la concepción de *seguridad alimentaria*. El núcleo de este plan de desarrollo se encontraba en la ampliación de la producción de granos y de soja como cultivos preponderantes y estratégicos, así como en la conformación de ciertas cadenas de valor agregado agroindustriales. En este sentido,

los granos siguen constituyendo el corazón del modelo propuesto, destacándose el rol asignado a la producción de maíz, base de la cadena agroalimentaria y del agregado de valor en la producción de carnes, entre las que se destacan cerdo y aves; sin embargo, la soja continúa siendo el eje del sector agroalimentario y agroindustrial (CALISA, 2012: párr. 4).

² Este plan se lanzó en el marco del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, dos años después del conflicto en torno al impuesto a las exportaciones de granos y oleaginosas que enfrentó al gobierno con las entidades corporativas del agro argentino.

Este proyecto dejaba fuera de consideración sustancial a aquellas producciones orientadas al alimento de las poblaciones locales. Apuntaba principalmente a la producción de alimentos y productos agropecuarios orientados a la exportación sin tomar en cuenta la problemática nutricional que se encontraba, en palabras de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Facultad de Agronomía de la UBA, “totalmente ausente en el diagnóstico y la soberanía alimentaria y la agroecología difusas en los objetivos; algo similar ocurre con la agricultura familiar, los pueblos originarios y los ‘consumidores’, como tales, pero sobre todo como ciudadanos” (CALISA, 2012: párr. 4).

Asimismo, estas políticas se construyeron sin tener en cuenta en su diagnóstico las problemáticas estructurales, como ser la concentración en la tenencia de los bienes naturales, de la producción y/o de los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria. Entre los aspectos a fortalecer por el Plan se pueden encontrar el aumento de la productividad y la expansión de las superficies cultivadas o en producción, lo cual permitiría abastecer los mercados, principalmente la creciente demanda internacional de alimentos y de agrocombustibles. Según Guillermo Almeyra,

el PEA2 plantea elevar la actual producción de 100 millones de toneladas de granos a 157 millones y extender la superficie sembrada hasta 42 millones de hectáreas. Esto se haría, evidentemente, a costa de nuevas tierras, que son frágiles como las del Chaco y Formosa, Santiago del Estero o Jujuy, de la expulsión de unidades familiares campesinas, de la deforestación y de todos los desastres ambientales (inundaciones, deslaves, agotamiento de los suelos) resultantes de esta extensión de la frontera agrícola. No calcula los posibles efectos del cambio climático (temperaturas más extremas, sequías, disminución de las fuentes hídricas) ni la competencia por el agua con la industria minera que el gobierno quiere fomentar a toda costa, atraído por el alto precio de la onza de oro. Las verduras, frutas y hortalizas y legumbres, vitales para una alimentación sana, quedan en la sombra ante la promoción del modelo sojero de producción y de exportación que deja concentrada en pocas manos –de los pools de siembra como Grobocopatel y otros– o de los oligopolios transnacionales la producción de las divisas necesarias para el desarrollo del país pues el PEA calcula que las exportaciones totales del sector agroalimentario y agroindustrial aumentarían en un 145 por ciento pasando a casi 100 mil millones de dólares (2011: párr. 7).

De este modo, las consecuencias ambientales, sociales y culturales del modelo de desarrollo del agronegocio se ven acrecentadas por las metas propuestas por el PEA2 por más que en este se rescate discursivamente la noción de *seguridad alimentaria*, pues no se tiene en cuenta la provisión de alimentos accesibles y culturalmente aceptables para la población del país y de acuerdo a las particularidades regionales, así como se amplía la frontera agropecuaria y se avanza territorialmente sobre otras formas productivas (campesinos, indígenas, pequeños productores) y sobre bosque nativos.

En síntesis, y siguiendo a Almeyra,

las exportaciones agroalimentarias y agroindustriales deberían dar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria y en cambio, con el PEA2, no aseguran una provisión abundante de alimentos buenos y baratos a la población ni la producción en el país de lo que esta necesita (2011, párr. 8).

Cabe mencionar que esta tendencia se mantuvo en crecimiento hasta la finalización del ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015) y se continuó y profundizó durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) (Wahren, 2016).

El acceso a la alimentación: diferentes sentidos sobre el problema

Como ya hemos analizado, las transformaciones originadas en las últimas décadas en nuestro país tendieron a orientar la agricultura hacia producciones destinadas a la exportación, transformando buena parte de las prácticas y relaciones sociales de los espacios agrorurales. Esta situación se replica en América Latina y vastas regiones de Asia y África, con características particulares en cada país y región. Las producciones de campesinos y pequeños productores de América Latina que tradicionalmente estaban destinadas al autoconsumo o a mercados locales o nacionales, en años recientes fueron sustituyéndose por productos de exportación impulsados por las grandes corporaciones agroindustriales. Como afirma Teubal, “en muchos casos las exportaciones no tradicionales reemplazaron la producción de alimentos básicos, generándose escaseces y alzas de sus precios, afectando de este modo a la población más pobre de la comunidad” (2001: 49).

Así, la mayor productividad lograda mediante la agricultura industrial y la intensificación tecnológica tuvo como “paradójico” resultado un aumento de las situaciones de pobreza y hambre. Un país como

Argentina, que logra récords en la producción de alimentos (que según estimaciones alcanzaría para abastecer a 300 millones de personas), registra aún en nuestros días un alto porcentaje de personas que no pueden cubrir sus niveles básicos de alimentación y de calidad de vida.

Es en este contexto que a inicios de este siglo comenzó a instalarse el problema del acceso a una adecuada alimentación en la agenda pública nacional (e internacional), así como a pensarse posibles soluciones o pautas de acción ante la emergencia alimentaria. Desde diversos sectores sociales surgieron definiciones del problema y propuestas de intervención, manifestando la importancia que asume hoy la cuestión alimentaria pero revelando, a su vez, que la polisemia existente en torno a este tema radica principalmente en la presencia de perspectivas disímiles -e incluso antagónicas- sobre el modo en que debe desarrollarse la producción, distribución y consumo de los alimentos a nivel local, nacional y mundial.

Dos conceptos claves han surgido al respecto y resultan centrales para comprender mejor las discusiones y perspectivas existentes en torno a este problema: *seguridad alimentaria* y *soberanía alimentaria*. En tal sentido, resulta útil conocer estos conceptos desde las definiciones que dan de ellos los actores que las impulsan. Para ilustrar el concepto de *seguridad alimentaria*, abordaremos la propuesta de la FAO y para la posición que sostiene la *soberanía alimentaria* hemos seleccionado las declaraciones de una organización campesina de nivel internacional (Vía Campesina) y los resultados de un foro internacional (el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en Malí en febrero de 2007) que trató la cuestión de la alimentación en el mundo.

La definición de seguridad alimentaria propuesta por la FAO

En la “Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, la FAO define la *seguridad alimentaria* como el acceso físico y económico de todas las personas y en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a una dieta que posibilite llevar una vida activa y sana, teniendo en cuenta también las características culturales y culinarias de las distintas regiones del mundo (FAO, 1996).

La generación de excedentes alimentarios es desde esta perspectiva uno de los objetivos principales para lograr la seguridad alimentaria. Para ello se propone como imprescindible aumentar el volumen de la producción de alimentos, lo que será posible mediante dos vías

principales: por un lado, la incorporación de nuevas tecnologías que puedan complementar a las de la “revolución verde” y, por otro, el aumento de las superficies destinadas a la producción por medio de la reforma agraria. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de incrementar los esfuerzos y los medios destinados a la investigación, la extensión y el desarrollo de infraestructura.

El concepto de *acceso a los alimentos* es central en la concepción de la FAO en tanto constituye un derecho fundamental de toda persona. En tal sentido, si bien insta a los Estados nacionales (como así también a las instancias interestatales a nivel global) a realizar todos los esfuerzos tendientes a alcanzar la seguridad alimentaria, destaca el rol fundamental del mercado en tanto asignador eficiente para alcanzar ese objetivo. Como queda expuesto en el artículo 37 de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, para la FAO

el comercio es un elemento fundamental para la seguridad alimentaria mundial. El comercio genera una utilización eficaz de los recursos y estimula el crecimiento económico, que es decisivo para mejorar la seguridad alimentaria. [...] Influye considerablemente en el acceso a los alimentos gracias a sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, los ingresos y el empleo. Unas políticas económicas y sociales internas apropiadas permitirán asegurar mejor que todos, incluidos los pobres, se beneficien del crecimiento económico. Unas políticas comerciales apropiadas promueven los objetivos del crecimiento sostenible y la seguridad alimentaria (FAO, 1996: párr. 37).

En sintonía con lo expresado en la Declaración, los mandatarios presentes en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se comprometieron a concentrar sus esfuerzos en “asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado” (FAO, 1996). Les cabría entonces a los gobiernos

crear un marco económico y jurídico que promueva la existencia de mercados eficientes y justos que estimulen la movilización de los ahorros, las inversiones y la formación de capital del sector privado. Asimismo, deberán destinar una proporción apropiada de su gasto a inversiones que fomenten una seguridad alimentaria sostenible (FAO, 1996: párr. 48).

Para enfrentar la *inseguridad alimentaria* que afecta a gran parte de América Latina, desde organismos internacionales o supranacionales como la FAO se propone entonces que los países produzcan más y aumenten las exportaciones de sus productos más competitivos para, con las ganancias generadas (en divisas), poder importar los alimentos necesarios que otras naciones producen o elaboran a costos más bajos. Según esta perspectiva, la eficiencia productiva y la liberalización de los mercados permitirían cubrir las necesidades alimenticias de todos los seres humanos.

Definición propuesta por la Vía Campesina y el Foro por la Soberanía Alimentaria

Como resultado del Foro por la Soberanía Alimentaria realizado en Malí en el año 2007, más de 500 representantes de más de 80 países definieron a la *soberanía alimentaria* como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Foro por la Soberanía Alimentaria, 2007: párr. 3). Asimismo, para las organizaciones campesinas agrupadas en Vía Campesina, la *soberanía alimentaria* es el derecho de los pueblos de definir su propia política agrícola y alimentaria. En contraposición a las tendencias que promueven el modelo del agronegocio, estas posturas defienden el derecho que poseen los pueblos a desarrollar la propia capacidad de producir y el derecho de los agricultores de utilizar los recursos propios a partir de un manejo sustentable.

La soberanía alimentaria es concebida así como precondition para alcanzar la seguridad alimentaria. “Sabemos que la seguridad alimentaria no puede lograrse sin tomar totalmente en cuenta a quienes producen los alimentos. Cualquier discusión que ignore nuestra contribución, fracasará en la erradicación de la pobreza y el hambre en las áreas rurales y urbanas” (Vía Campesina, 1996: párr. 2).

Uno de los supuestos en los que se basa la postura de la Vía Campesina es que para lograr la soberanía alimentaria, y con ella los derechos de los agricultores, los recursos naturales no pueden ser privatizados: la tierra, las aguas y el aire pertenecen a la humanidad, como también pertenece a todos el material genético de las semillas. Siendo estos derechos colectivos, en tanto remiten a pueblos o naciones, la Vía Campesina se opone a la apropiación privada que promueven las multinacionales (laboratorios, semilleras, etc.) a partir del patentamiento de las semillas en particular y la biodiversidad en general. El acceso a la tierra a través de una reforma agraria integral y al trabajo, con

cadenas de distribución y comercialización justas para los productores y los consumidores, así como el control sobre los recursos genéticos y los saberes a ellos asociados, constituyen el núcleo de las demandas que la Vía Campesina impulsa cuando postula la soberanía alimentaria.

Para esta organización la *soberanía alimentaria* no debe estar garantizada por los organismos nacionales e internacionales de administración que fomentan un modelo tecnológico productivista (impulsado y sostenido por las *transnacionales de la alimentación*), sino que debe sustentarse en una autogestión responsable de los recursos genéticos (tierra, agua, aire, semillas) llevada a cabo por los mismos productores y consumidores. Según esta postura, un sistema agroalimentario justo en términos sociales debe hacer primar el “valor de la vida” sobre todo principio de lucro económico, para lo cual impulsa acciones que fuercen a los gobiernos del mundo a no otorgar la propiedad intelectual sobre la “vida” a las grandes empresas multinacionales y a no autorizar el uso y consumo de alimentos o insumos genéticamente modificados (transgénicos).

La “liberalización” de los mercados a escala global (y la consecuente caída del precio relativo de los productos agropecuarios, *dumping* comercial en alimentos y campañas de donación de alimentos) y la imposición de modelos productivos volcados a la exportación han sido desde esta perspectiva las causantes del desmantelamiento de las economías campesinas y una amenaza para la capacidad productiva local. Es por ello que, frente al modelo de desarrollo tecnológico capitalista hoy hegemónico por los agronegocios, la Vía Campesina promueve la recuperación de los saberes tradicionales indígenas y campesinos y la defensa de prácticas agrícolas basadas en el aprovechamiento de la biodiversidad, que no se sostengan en el paradigma de la producción a escala y el oligocultivo, según el cual se “minimizan costos” externalizándolos en la destrucción del ambiente y las culturas campesinas. “Nuestra respuesta a esta situación, crecientemente hostil para los campesinos y pequeños productores alrededor del mundo, es desafiar colectivamente estas condiciones y desarrollar alternativas” (Vía Campesina, 1996: párr. 6).

En los últimos años, estos debates entre seguridad y soberanía alimentaria han reconfigurado el escenario discursivo tanto de los movimientos sociales como de los gobiernos nacionales y los organismos internacionales. En este sentido, las arenas de conflicto, intercambio y negociación se ampliaron, y organismos internacionales como la FAO han replanteado algunas de sus posiciones, atendiendo a parte de las demandas de las organizaciones de agricultores, los movimientos campesinos y los pueblos indígenas. En efecto, durante el año 2012 la FAO aceptó debatir con estos movimientos sociales un replanteo de la

tradicional definición de *seguridad alimentaria* a partir de algunas de las concepciones involucradas en el concepto de *soberanía alimentaria*. Los movimientos sociales del sector rural tuvieron una amplia participación en la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe que se realizó en la ciudad de Buenos Aires en el mes de marzo de 2012, a través de organizaciones locales de pequeños agricultores, campesinos e indígenas de América Latina y de la Vía Campesina a nivel internacional. Estos actores, en tanto representantes de la sociedad civil, lograron introducir en los debates entre las delegaciones oficiales un documento, elaborado en un encuentro previo entre estas organizaciones, que establecía que “la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a controlar sus propias semillas, tierras, agua y la producción de alimentos, garantizando, a través de una producción local, autónoma (participativa, comunitaria y compartida) y culturalmente apropiada, en armonía y complementación con la Madre Tierra, el acceso de los pueblos a alimentos suficientes, variados y nutritivos, profundizando la producción de cada nación y pueblo” (CIP-ALC, 2012).

Frente a estos planteos la FAO, en su sesión plenaria, aceptó debatir estos conceptos para una posible reformulación y ampliación de la noción de seguridad alimentaria que, hasta entonces, venía planteando. En este sentido, representantes de los movimientos sociales expresaron su satisfacción por haber logrado “perforar las duras puertas conceptuales” (Nicastro, 2012) del organismo y obtener, al mismo tiempo, una voz permanente y reconocida de los movimientos sociales rurales en este tipo de encuentros oficiales.

Cabe señalar que esta posibilidad de debate en el seno de espacios institucionales como la FAO implican un avance en las discusiones acerca de la seguridad y la soberanía alimentaria, y el potencial acercamiento de estos conceptos en torno a una nueva mirada que plantee críticas hacia el sistema de desarrollo agrario. Sin embargo, es en las propias prácticas de los actores sociales agrarios donde pueden observarse las potencialidades y limitaciones de la propuesta de soberanía alimentaria como alternativa productiva, pero también política y cultural, para el mundo rural en la Argentina, América Latina y a nivel global.

Las prácticas territoriales de los movimientos sociales por la soberanía alimentaria

En escenarios caracterizados por disputas territoriales, organizaciones campesinas de diferentes regiones de nuestro país comenzaron a ensayar y poner en práctica experiencias de organización productiva y de construcción de mercados alternativos para sus producciones.

Experiencias y articulaciones sociales que se fueron construyendo en torno a la producción y comercialización de productos campesinos en una confluencia con espacios urbanos a partir de la propuesta de sostener vínculos más justos y solidarios entre producción y consumo. En algunos casos se habla de *comercio justo*, entendiendo al mismo como una manera de contrarrestar las desigualdades e injusticias que se manifiestan en el marco de las relaciones de intercambio capitalistas. Así, la propuesta de generar vínculos más equitativos y justos en los intercambios fue adoptada desde hace algunos años por diferentes movimientos y organizaciones sociales, poniendo en práctica diversas experiencias que hablan de la construcción de mercados alternativos.

Las ferias francas de Misiones constituyen unas de las primeras experiencias que, promoviendo las producciones agrícolas locales y familiares, han construido un entramado social que se apoya en la producción de alimentos, el encuentro directo entre el productor y el consumidor y la recuperación de saberes y tecnologías apropiadas y agroecológicas. La primera experiencia de feria franca fue en Oberá (Misiones) en el año 1995, y luego la iniciativa fue extendiéndose y asumiéndose en diferentes localidades de dicha provincia, como también en diversas regiones del país. Del mismo modo, se han creado redes de comercio justo ligadas a movimientos campesinos, como el caso de la Red de Comercio Justo de Córdoba (RCJC) que nace en 2002 como propuesta de la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), integrante del Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), y estudiantes del Movimiento de Base de Agronomía (MBA) para vender productos campesinos en la ciudad y así evitar una relación injusta con los intermediarios. Estas experiencias fueron tomadas como ejemplo por otras organizaciones campesinas y populares en la conformación de la Red de Comercio Justo de La Plata del Frente Popular Darío Santillán (2005), Puente del Sur, la Red de Comercio Justo de Mendoza (2006), la Red Tacurú (2006) y Caracoles y Hormigas (2010) en la Ciudad de Buenos Aires, entre otras articulaciones surgidas en centros urbanos en vínculo con movimientos sociales urbanos y rurales (García Guerreiro, 2010; García Guerreiro y Wahren, 2014). Estas redes fueron expandiéndose en la última década con la multiplicación de mercados populares, ferias locales y redes de comercialización, cuya identificación excede los objetivos del presente trabajo.

Estas experiencias, si bien se expanden y asumen una importancia y visibilidad cada vez mayor³, continúan siendo poco significativas si

3 En un relevamiento realizado en 2010 por el CIPAF-INTA (Centro de Investigación y desarrollo tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar) se identificaron 144 experiencias de ferias de la agricultura familiar en el país (Cittadini *et al.*, 2010).

las evaluamos desde una perspectiva meramente cuantitativa o por su nivel de impacto en la escala nacional. Sin embargo, su importancia radica en que dichas propuestas a nivel local o regional implican no solo la generación de alternativas, sino también una defensa de territorios y modos de vida comúnmente subalternizados e invisibilizados. En las mismas se despliegan una serie de estrategias que permiten al campesinado seguir produciendo alimentos para sus núcleos familiares y comunidades, así como abastecer de alimentos a los centros urbanos tanto a nivel local como regional y, en algunos casos, a nivel nacional. Asimismo, desde los gobiernos, tanto locales y provinciales como nacionales, cada vez más se evidencia un acercamiento y apoyo a este tipo de prácticas y construcciones por el potencial que las mismas comportan. Lo que surgiera como estrategia de los movimientos u organizaciones territoriales, en algunos casos está siendo fomentado desde estructuras estatales mediante subsidios, créditos y asistencias técnicas, dando mayor visibilidad a estas experiencias, aunque muchas veces dichos apoyos se desentiendan de los conflictos existentes, desactivando mediante políticas sociales gran parte de las resistencias territoriales de sus protagonistas.

Por otro lado, las redes y experiencias de comercialización alternativa constituyen una práctica novedosa, tanto para productores como para consumidores, y una búsqueda por construir alternativas a los circuitos económicos tradicionales, en el marco de los cuales los agricultores y campesinos se ven permanentemente perjudicados. Se trata de la construcción de estructuras de conexión y circuitos comerciales que rompen con la situación de enfrentamiento tradicional entre producción y consumo que se ha desarrollado bajo el modelo urbano-industrial capitalista; lo que algunos autores definen como “circuitos cortos de comercialización” (López García, 2007). Estos circuitos representan un espacio de integración en el cual se hace significativo el intercambio directo entre el consumidor y el productor, evitando las largas cadenas de intermediarios y habilitando cierto intercambio de saberes, reconocimiento mutuo y vínculos de confianza, que pueden redundar en la construcción de sociabilidades alternativas.

Encontramos que, frente a los procesos de modernización capitalista que construyen territorios cada vez más excluyentes y promueven vínculos superficiales y fragmentados, estas redes y articulaciones populares y campesinas habilitan el (re)surgimiento de territorialidades donde la densidad de las relaciones directas y las experiencias compartidas son posibles. Las ferias, a diferencia de las “grandes superficies” –los supermercados y shoppings– se presentan en el espacio público

como un lugar de encuentro social, de construcción de subjetividades ya no anónimas sino afirmadas por el propio encuentro (García Guerreiro, 2010). En efecto, en dicho encuentro se ponen en juego y se desarrollan importantes procesos subjetivos que fortalecen, a partir del intercambio, una valoración diferente del trabajo campesino y de sus producciones, así como una manera particular de producir y vincularse entre quienes consumen y quienes producen. De este modo, mientras la circulación capitalista globalizada despersonaliza y desterritorializa productos, sujetos productores y culturas, las ferias francas y los pequeños mercados locales pueden pensarse como formas de (re)territorialización de las producciones y las relaciones sociales, donde a su vez asume importancia la decisión del productor sobre qué y cómo se produce y del consumidor sobre qué y cómo se consume.

Observamos así que en esos “otros mercados” no solo se propone sostener vínculos más justos en la producción y el consumo, sino también la defensa de un modo de vida campesino que incluye en muchos casos la lucha por la tierra, la soberanía alimentaria y la resistencia frente al avance del agronegocio. En el orden de la producción, promueven la recuperación de saberes y tecnologías que hablan de la organización familiar del trabajo y de economías a *escala humana* (Max-Neef, 2001)⁴, en contraposición a los modos de producción industrial y la organización del trabajo agrario que son sostenidos en el marco del modelo de agronegocio. En tal sentido, las actuales luchas campesinas constituyen luchas por el territorio y por el control del proceso productivo, que incluyen también la dimensión ecológica y técnico-ambiental en sus demandas.

Así, “la lucha ecológico-campesina pone juntas de nuevo a través de la práctica política las tres esferas de la realidad que la civilización dominante se ha empeñado siempre en separar: la naturaleza, la producción y la cultura” (Toledo, 1992: 82). Ya sea desde la producción o el consumo, se comienza a percibir con más fuerza la interconexión de las problemáticas socioambientales del campo y de la ciudad, así como la importancia de las actividades económicas del sector primario para el conjunto de la sociedad, en términos de seguridad y soberanía alimentaria. La resignificación y reconstrucción del vínculo productor-consumidor y de la relación campo-ciudad, como la articulación de prácticas colectivas y/o cooperativas, parecieran constituir ejemplos de

4 En sus obras “Economía descalza” (1986) y “Desarrollo a escala humana” (1998), el chileno Manfred Max-Neef desarrolla una propuesta que tiene como foco a las personas en base a pilares como la satisfacción de las necesidades humanas, la generación de niveles crecientes de autodependencia mediante economías locales y regionales y la articulación orgánica entre seres humanos, naturaleza y tecnología.

otros modos de concebir la economía y el mercado que colisionan con las tendencias hegemónicas del pensamiento moderno y el capitalismo globalizado. Es decir, en estas prácticas se expresan propuestas que incluyen visiones normativas diferentes —e incluso antagónicas— a las del agronegocio y la modernización excluyente, que aparecen en forma de resistencias a partir de la recuperación de prácticas agroecológicas, el trabajo familiar, cooperativo y/o comunitario y la producción de alimentos para los mercados locales.

Estrategias y resistencias campesinas que se manifiestan, por ejemplo, en la defensa no mercantil de la diversidad biológica y productiva a través de las ferias de semillas, la lucha por la tierra, el rescate de saberes muchas veces despreciados a partir de encuentros y talleres, el cuidado del ambiente mediante la utilización de tecnologías apropiadas y producciones agroecológicas, la organización de la economía en base a las necesidades familiares y/o comunitarias, así como en la búsqueda de intercambios más justos entre productores y consumidores.

Anclado en territorios continuamente disputados y reconfigurados, el campesinado en la Argentina se recrea como sujeto político y mantiene una vigencia en los escenarios rurales a través de estos campos de experimentación productivos y de comercialización que contrarrestan a escala local y regional los efectos del agronegocio en la producción y en las cadenas de comercialización de alimentos. De esta manera recrean estrategias que, en términos de John Berger (2006), podríamos calificar como estrategias de “supervivencia” del campesinado como sujeto social económico y político, las cuales además implican potencialmente la construcción de alternativas al modelo de desarrollo hegemónico de agronegocios.

Conclusiones y perspectivas

El aumento en las situaciones de hambre y la emergencia de problemas vinculados al acceso a la alimentación, tanto en América Latina como en otras partes del mundo, puede leerse como expresión de cambios en el sistema agroalimentario a nivel mundial y como consecuencia de la implementación de modelos de producción, distribución y consumo que redundan en procesos de exclusión y desigualdad social. En efecto, lo que se observa hoy en nuestro país es la configuración de un modelo agropecuario basado en el agronegocio y totalmente desvinculado de una estrategia tendiente a garantizar la soberanía y seguridad alimentarias, como se refleja claramente en las orientaciones principales que asumen las políticas públicas a nivel nacional.

Asimismo, las respuestas que han surgido para hacer frente a la emergencia alimentaria muestran la existencia de diferentes aristas que tienen que ver con los sentidos construidos en torno al modo en que se producen, distribuyen y consumen los alimentos a nivel mundial. Estos sentidos, construidos desde diferentes sectores sociales, se vinculan a su vez con posturas que se asientan sobre supuestos disímiles –e incluso antagónicos– acerca de los modelos productivos, la tecnología, el rol de los estados nacionales, el papel de los organismos internacionales, el campesinado, los pueblos indígenas, los recursos naturales, la biodiversidad, etc. Es en estos elementos donde encontramos el conflicto y la disputa por la definición del problema.

Desde posturas como la de la FAO se afirma que el problema del hambre está vinculado a la insuficiencia en la producción de alimentos, frente a lo cual se promueve el desarrollo tecnológico y el mercado como los mecanismos capaces de asegurar el mejor acceso a los alimentos. De tal forma, la *seguridad alimentaria* en tanto estrategia se traduce en términos de una apuesta al crecimiento económico y al desarrollo tecnológico como reaseguro de la provisión alimentaria. Esto supone asumir una posición instrumental de la tecnología, sin tener en cuenta el problema del control sobre los recursos y las decisiones. Sin importar en manos de quien está la producción, los organismos que promueven la seguridad alimentaria enarbolan la biotecnología como vía para su realización.

Desde las posturas por la *soberanía alimentaria*, por el contrario, se busca construir alternativas que destacan el rol central de las organizaciones de productores y consumidores para la realización efectiva del derecho a la alimentación, en base a un control directo sobre los recursos. Estas perspectivas afirman que la *seguridad alimentaria* (considerada como una adecuada provisión de alimentos de calidad y en cantidad), en tanto derecho individual, solo puede asegurarse en la medida en que esté vigente la *soberanía alimentaria* (derecho a definir la propia política alimentaria), en tanto derecho colectivo de las comunidades.

En tal sentido, no podría garantizarse la seguridad alimentaria en el contexto de un modelo agropecuario orientado al mercado externo y caracterizado por la expansión de monocultivos, y solo puede asegurarse un acceso adecuado a los alimentos en la medida en que estén dadas las condiciones de autonomía que permitan identificar las necesidades de los pueblos teniendo en cuenta sus patrones culturales y formas de producción sustentables, tanto ecológica como socialmente. Desde esta perspectiva, presente sobre todo en las propuestas de la Vía Campesina, el derecho individual a alimentos en cantidad y calidad

solo puede asegurarse en la medida en que cada pueblo, dentro de un marco que garantice su autodeterminación, esté en condiciones de definir su propia política alimentaria.

La estrategia de la soberanía alimentaria se asienta en una postura crítica en términos tecnológicos, vinculando el problema del acceso a alimentos con el respeto a la cultura productiva y a los saberes locales de los pueblos. En tal sentido, se plantea necesario debatir las cuestiones tecnológicas y políticas, ya que de ellas depende en gran medida el control de los recursos y de las decisiones implicadas en las estrategias de acceso a la alimentación.

Cabe recordar que el avance de una “agricultura sin agricultores” no solo se concreta vía las innovaciones tecnológicas y las políticas económicas neoliberales, sino también en base a la violencia explícita sobre las comunidades rurales. Esto nos demuestra que se trata de una puja entre modos antagónicos de comprender la producción de alimentos y los mundos rurales, pero también entre distintos modos de construir la sociedad humana y su relación con la naturaleza.

En Argentina emergen con toda crudeza las cuestiones hasta aquí planteadas. Para comprender la situación actual es preciso interpelar, desde una perspectiva crítica, el modo de producción, distribución y consumo de alimentos adoptado por el país en el transcurso del último cuarto de siglo. En este marco de un Estado que profundiza el modelo del agronegocio y de una tecnología funcional a los intereses del gran capital transnacional, ¿desde dónde plantear la soberanía y la seguridad alimentarias en Argentina? ¿Es posible la recomposición de un Estado que garantice la alimentación? ¿Es posible que estas tecnologías sean puestas “al servicio” del derecho a la alimentación?

Creemos que las distintas experiencias que se están dando en diferentes puntos del país (protagonizadas por diversos movimientos sociales, principalmente organizaciones de desocupados, movimientos campesinos e indígenas y organizaciones socioambientales) no esperan un mañana estatal que garantice el derecho a la alimentación, ni tampoco entienden a la tecnología como un instrumento neutral capaz de colocarse por fuera de las relaciones sociales en las cuales surge y se desarrolla. Por el contrario, estas estrategias se enmarcan en una perspectiva agroecológica, de comercio justo y consumo responsable, de desarrollo local y a través de formas comunitarias de producción y apropiación del excedente. Estas formas alternativas de producción, distribución y consumo de alimentos se canalizan mediante experiencias que comprenden: redes entre consumidores y productores, huertas

y granjas comunitarias, actividades de revalorización de saberes tradicionales para la utilización de tecnologías apropiadas y recuperación de los espacios locales, entre otras. Todas estas experiencias se plantean, desde las prácticas cotidianas, garantizar el derecho a la alimentación manteniendo el control sobre los recursos y la toma de decisiones, mediante formas organizativas que tienden hacia la autonomía, los modos de decisión horizontales y la soberanía alimentaria y, por ende, la soberanía popular. En definitiva, recuperar la soberanía alimentaria implica decidir qué y cómo comer; implica también defender y valorar la identidad, los saberes y la cultura de las poblaciones.

Bibliografía

- Almeyra, G. (6 de septiembre de 2011). Argentina: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) 2020. *Revista Sin Permiso*. www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4392
- Barri, F. y Wahren, J. (2010). El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico. *Realidad Económica* (255), 43-65.
- Berger, J. (2006). *Puerca tierra*. Buenos Aires: Suma de letras argentinas.
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (CALISA) (2012). Para entender el PEA. *Documento de Trabajo* (1). Buenos Aires: FAUBA.
- CIP-ALC (marzo de 2012). Declaración de la III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria, por los Derechos y por la Vida. *Comité Internacional para la Soberanía Alimentaria-Coordinación Regional América Latina y El Caribe*. Buenos Aires. <https://bit.ly/2L8CRcG>
- Cittadini, R.; Caballero, L.; Moricz, M. y Mainella, F. (2010). *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Domínguez, D. y Sabatino, P. (2006). Con la soja al cuello: crónica de un país hambriento productor de divisas. En H. Alimonda (coord.), *Los tormentos de la materia* (pp. 249-274). Buenos Aires: CLACSO.
- FAO (noviembre de 1996). Declaración Final de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. *Cumbre Mundial Sobre la Alimentación*. Roma: FAO. <http://www.FAO.org/3/W3613S/W3613S00.htm>
- Foro por la Soberanía Alimentaria (febrero de 2007). Declaración de Nyéléni. *Foro por la Soberanía Alimentaria*. Nyéléni. <https://nyeleni.org/spip.php?article291>
- García Guerreiro, L. (2010). Espacios de articulación, redes autogestivas e intercambios alternativos en la ciudad de Buenos Aires. *Otra Economía*, 4(6), 68-82.

- García Guerreiro, L. y Wahren, J. (2014). Campesinado, territorios en disputa y nuevas estrategias de comercialización de la producción campesina en la Argentina. *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, 15(28), 297-342.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2008). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del “agronegocio”: el caso argentino. En B. Mançano Fernandes (org.), *Campesinato e agronegocio na América Latina: a questão agrária atual* (pp. 139-163). San Pablo: Expressão Popular-CLACSO.
- López García, D. (2007). Experiencias de gestión colectiva de lo agrario como alternativas a la privatización del territorio. *Revista Archipiélago* (77-78), 40-54.
- MAGYP (2010). *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA²) 2010-2020*. Buenos Aires: MAGYP. <https://bit.ly/3dmPCMO>
- Max-Neef, M. (2001). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Nicastro, J. (2012). FAO acepta debatir sobre soberanía alimentaria. *GRAIN*. <https://bit.ly/2YIkKIX>
- Teubal, M. (2001). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En N. Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 45-65). Buenos Aires: CLACSO.
- Toledo, V. (1992). Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. *Nueva Sociedad*, (122), 72-85.
- Vía Campesina (1996). Soberanía alimentaria: un futuro sin hambre. *Declaración de Tlaxcala*.
- Wahren, J. (2016). La situación agraria en la Argentina actual: Agronegocio y resistencias campesinas e indígenas. *Revista Retratos de Assentamentos*, 19(2), 37-68.