

## Apuntes sobre el proceso de construcción del plan nacional de agroecología en Uruguay entre los años 2002-2016

Por Leonardo Zabala

**Leonardo Zabala.** Licenciado en Trabajo Social, UdelaR (Universidad de la República), Montevideo, Uruguay. Maestrando en Salud Mental Comunitaria, UNLA (Universidad Nacional de Lanús), Argentina.

1. Trabajo presentado en las XVIII Jornadas de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo 10 y 11 de octubre de 2019, tituladas: “La producción de conocimiento durante los procesos de enseñanza de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales”.

2. En este artículo se comparten los resultados de una investigación desarrollada entre los años 2016 y 2017, durante el cursado de la cátedra Análisis Sociológico II: Esquemas de Análisis Cualitativos, cuyos tutores fueron Carlos Basilio Muñoz y Sofía Angulo, en el marco de mi cursada de la Lic en Trabajo Social y entregada el 29 de diciembre de 2017. A los tutores de esta investigación les estoy muy agradecido por la comprensión, contención y experiencia.

### Introducción

La agricultura industrial comienza a inicios del siglo XX, a partir del desarrollo de los primeros fertilizantes químicos, la mecanización con el uso de motores de combustión y los primeros programas de mejoramiento genético de plantas. Este proceso se intensifica luego de la segunda guerra mundial. Como características de ese proceso se señalan el desarrollo de monocultivos, el uso de fertilizantes y agrotóxicos, la mecanización del proceso productivo, la intensificación de la producción y la segregación de la producción animal y vegetal. En los años sesenta, este proceso conocido como *Revolución Verde*, modelo vendido como “paquete tecnológico” es exportado a los países del tercer mundo. Promovido por gobiernos, instituciones multilaterales como la FAO, IICA, empresas productoras de insumos y con financiación del BM, FMI, USAID.

En este proceso “*el actor olvidado ha sido el pequeño productor, el campesino*”<sup>1</sup>, quién no solo afronta serias dificultades para mantenerse como productor, sino que se está viendo forzado a arrendar sus tierras, dejando de producir, brindando servicios a grandes productores, convirtiéndose en asalariado, en el extremo se ve expulsado de su tierra, vendiéndola.

Ante este panorama, los productores familiares se han nucleado en diversas organizaciones sociales, en defensa de sus derechos y cultura. Un grupo de ellos han adoptado para ello el enfoque técnico productivo de la agroecología y soberanía alimentaria como su plataforma política, constituyéndose en un movimiento social en torno a esas propuestas, que cristalizó en la presentación de un proyecto de ley en el parlamento para la construcción del Plan Nacional de Agroecología. Este trabajo se propone como objetivo principal estudiar el proceso de construcción de ese plan.

---

1 Fragmento de entrevista

Para ello, se comienza, en el capítulo uno delineando el tema y problema de investigación, se describen las preguntas de investigación que fueron apareciendo en el proceso, la justificación teórica y empírica, y se establece el objetivo general y los objetivos específicos.

El capítulo dos tratará sobre el estado del arte del tema elegido. Para ello se estudia el concepto de agroecología, soberanía alimentaria, se expone brevemente el debate a nivel internacional y las alternativas productivas al paradigma dominante.

En el capítulo tres se expone el marco teórico general de esta investigación a partir de los aportes de Jameson (1991) en relación al concepto de *postmodernidad*. Para ello, inicialmente, se hace una breve introducción delineando las principales manifestaciones de la *cuestión agraria* en Uruguay, en los últimos 15 años. En este capítulo, también se expone el diseño metodológico de investigación y el informe de campo.

El capítulo cuarto es un apartado descriptivo en el que se describen los antecedentes directos a la presentación del Plan Nacional de Agroecología (PNA), se delinean algunos hitos relevantes, se identifican los actores que participaron de la elaboración del plan; también quienes los apoyan directa o indirectamente, y se presenta como fue concebido el PNA, las audiencias en la Comisión de Agricultura y Pesca de la Cámara del Senado, los aspectos que los actores involucrados consideran debería generarse a futuro y los desafíos se visualizan.

En el capítulo cinco se realiza un análisis de la información. Las dimensiones de análisis que se despliegan son la propuesta agroecológica, la interrelación de los actores involucrados, la visión de los actores acerca de los organismos internacionales vinculados a la agricultura, el relacionamiento de los actores con el MGAP, las vinculaciones con actores externos, el marco legal, y la dimensión cultural en términos de defensa de un modo de vida. El trabajo cierra con unas conclusiones generales sobre el objeto de estudio.

Respecto de la metodología utilizada, se combinó una serie de técnicas y fuentes de investigación: la revisión bibliográfica, utilización de información estadística secundaria, documentos institucionales, observación participante y relevamiento de información primaria a través de entrevistas a informantes secundarios.

## Capítulo 1

### 1.1. Tema de trabajo y problema de investigación

En Uruguay, así como en el resto de los países del continente, cuando los campesinos, indígenas y productores rurales familiares hablan de soberanía alimentaria, como su plataforma política principal, hablan, al mismo tiempo de agroecología, como su propuesta técnica productiva. Y, viceversa, cuando hablan de agroecología, implícitamente están hablando de soberanía alimentaria.

Este tema es nuevo en Uruguay, se está estudiando, difundiendo, promocionando, y, en el año 2016, un grupo de productores rurales familiares *agroecológicos* presentaron un proyecto de ley: *Plan Nacional de Agroecología*.

Nuestro tema de estudio es el proceso de construcción del Plan Nacional de Agroecología (PNA 2016). Es necesario observar que tendremos que trabajar en paralelo con el concepto de soberanía alimentaria por los motivos expresados anteriormente.

## 1.2. Preguntas de investigación

Nuestra pregunta central gira en torno a ¿cuáles son las principales manifestaciones, a favor y en contra, del desarrollo del Plan Nacional de Agroecología y la Soberanía Alimentaria en Uruguay, durante el período 2000-2016?

Nuestra pregunta central de investigación implica indagar en varias direcciones, para lo cual nos proponemos como guía las siguientes preguntas específicas: ¿Es posible reconocer en la propuesta de la agroecología una forma de producción agrícola sustentable, alternativa a la producción agrícola industrial? ¿En qué se diferencia la agroecología de la producción orgánica? ¿Cómo contempla la agroecología la vulnerabilidad de los productores familiares ante los shocks imprevistos? ¿Cuáles son los principales actores que promueven la agroecología en Uruguay?, ¿cómo se organizan?, ¿Cómo es el diálogo entre estos actores?, ¿Cómo es la relación de estos actores con instituciones estatales departamentales y nacionales? ¿En qué paradigma de desarrollo se inscriben los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología? ¿Qué estrategias se están desarrollando para promover la agroecología en Uruguay?

En el entendido de que Uruguay es un país que se encuentra inserto en el contexto internacional y de que el surgimiento de alternativas productivas a la agricultura industrial es un fenómeno global, no solo local, debemos prestar atención a los actores internacionales que pueden influir o no en el desarrollo de propuestas alternativas a la agricultura industrial. En este sentido nos preguntamos ¿Cuál es la posición de los organismos internacionales respecto a la agroecología y soberanía alimentaria? ¿Cómo es el diálogo de los movimientos sociales internacionales que promuevan la agroecología a nivel mundial? ¿Cómo es el diálogo de éstos con los movimientos sociales internacionales? ¿Cuáles son los principales ejes de debate? ¿Cómo influyen en el contexto nacional?

Si bien estas preguntas se presentan aquí todas juntas para identificar nuestro problema de investigación y, de alguna manera delimitar nuestro tema de investigación, las mismas fueron apareciendo en el correr de la investigación y nos fueron marcando el camino a recorrer, así como la metodología a utilizar.

En un principio nos planteamos describir el proceso de institucionalización de la agroecología (como sistema de producción alternativo a la agricultura industrial) y la soberanía alimentaria (como plataforma política de los movimientos sociales vinculados al desarrollo de la agroecología) en Uruguay en los últimos 15 años, pero vimos que esto era muy amplio y abarcativo, y, excedía nuestras posibilidades. Por tal motivo, decidimos enfocarnos en la promoción del PNA, sin dejar de mirar el contexto que rodea la coyuntura nacional y que influye en ella.

## 1.3. Justificación teórica y empírica

Para la academia el tema reviste interés por varios motivos. En primer lugar, el tema es relativamente nuevo en Uruguay y hay pocos estudios académicos al respecto. En segundo lugar, el tema elegido es una inquietud social actual, así lo atestiguan los cambios que están ocurriendo en el ámbito rural del Uruguay, y que imponen serios desafíos para los actores que los sufren y para la sociedad en general. El desarrollo de la agricultura industrial en Uruguay no sólo plantea amenazas en términos de contaminación ambiental y salud de la población, sino que pone en riesgo la sostenibilidad de los productores familiares, con sus subyacentes prácticas culturales y modo de vida. Este es el problema de fondo, el proceso de exclusión en las relaciones de producción de la agricultura familiar y sus patrones culturales de vida, y es interpretado aquí en términos más

amplios como una nueva etapa de desarrollo del capitalismo en Uruguay. Esto implica cambios en los modos de producción, en las formas de regulación, y en las pautas culturales, que se traducen en nuevos procesos de exclusión social, y reproducción de desigualdades sociales; temas tradicionalmente de investigación sociológica y que por tanto revisten interés para la materia. Estos cambios son analizados en esta investigación a partir de los aportes teóricos de Jameson (1984), poniendo énfasis en que los modos de producción conllevan pautas culturales asociadas.

Por tanto, para la academia el tema reviste interés, además, por ser un problema de la realidad social, económica, política y cultural del país, y es uno de los campos donde más se han manifestado cambios en los últimos años a partir del desarrollo del agronegocio en Uruguay. A su vez el tema es objeto de estudio a nivel internacional ya que la agroecología se posiciona como principal alternativa productiva al modelo de producción hegemónico agroindustrial. Por último, en la presente investigación no sólo se aborda el tema como forma de producción alternativa, sino que también se abordan los cambios culturales a los que se ven expuestos los pequeños productores agrícolas, y que será uno de los ejes a analizar en este trabajo, pretendiendo con ello realizar un aporte a los estudios sobre el tema.

El énfasis puesto en este trabajo nos coloca un paso más acá de los *actores olvidados* en el desarrollo de la agricultura industrial (los pequeños productores, campesinos) -pues nos posiciona más cerca de la cosmovisión de estos actores y las prácticas culturales que sostienen- y, a su vez un paso más allá de quienes consideran que la agroecología es sólo una alternativa productiva entre otras, pues nos alejamos de esta postura y nos acercamos a la comprensión del modelo agroecológico con un enfoque más amplio que incluya el análisis de la dimensión cultural.

La investigación pretende ser un insumo de información para los movimientos sociales que promueven la agroecología y la soberanía alimentaria en Uruguay. La misma puede ser utilizada como referencia para iniciados en el tema o para acercar conocimiento de la situación a nuevos actores que se sumen a la propuesta agroecológica; en la medida que se despeja la singularidad de la propuesta de los movimientos sociales que promueven la agroecología y la soberanía alimentaria, particularizándola, objetivizándola, la torna más visible y reconocible, de modo que ayuda a evitar confundirla con otras propuestas similares. Las ciencias sociales, desde sus diferentes disciplinas, tienen mucho que aportar con respecto al tema, y este trabajo no intenta ser más que una pequeña muestra de ello. En la medida que la soberanía alimentaria es parte de un proyecto político impulsado desde los movimientos sociales que la promueven, el estudio de las condiciones que faciliten o no su también resulta un aporte en este proceso.

#### **1.4. Objetivo general y objetivos específicos**

##### **Objetivo general**

Ante el desarrollo exponencial del agronegocio en los últimos años (2000-2016), tanto en Uruguay como en América Latina, los pequeños productores agrícolas familiares y campesinos de todo el continente están promoviendo formas de producción alternativas al paradigma dominante enmarcadas con los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología. Este proceso no sólo refiere a la región, sino que está presente a nivel mundial.

Nos proponemos como objetivo general describir la construcción del Plan Nacional de Agroecología (PNA) y la soberanía alimentaria en Uruguay, desde el año 2002 en adelante.

### Objetivos específicos

- 1) Describir el contexto en el cuál se desarrolla el PNA en Uruguay.
- 2) Detectar cuáles son los actores que promueven, apoyan e impulsan el PNA, como se relacionan entre ellos, cuáles son sus niveles de participación, y determinar cómo se orienta esta participación.
- 3) Identificar cuáles son los niveles de organización entre los actores que promueven, apoyan e impulsan el PNA y describir que estrategias utilizan con ese fin.
- 4) Describir cómo es la relación entre los actores que promueven, apoyan e impulsan el PNA y los actores institucionales (Intendencias, Ministerios, y otros).
- 5) Identificar normativas, decretos o leyes vinculados a la promoción de la soberanía alimentaria y la agroecología, y aquellas que pueden ser percibidas como amenazas para su promoción.

## Capítulo 2 - Estado del arte

### ¿Qué es la Soberanía Alimentaria?

La soberanía alimentaria es un concepto, en construcción, que viene siendo impulsado desde los movimientos de base campesinos, indígenas, y por agricultores rurales familiares, vinculados a la producción de alimentos agrícolas. Desde los movimientos sociales se entiende la Soberanía Alimentaria como:

el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún dumping frente a países terceros. La soberanía alimentaria organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo. La soberanía alimentaria incluye el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a proteger el mercado doméstico del dumping de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce así mismo los derechos de las mujeres campesinas.<sup>2</sup>

De acuerdo a Food Secure Canada, la Soberanía Alimentaria descansa sobre seis pilares:

- 1) Se centra en alimentos para los pueblos: pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas; insiste en que la comida es algo más que una mercancía.
- 2) Valores de los proveedores de alimentos: apoya modos de vida sostenibles; respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
- 3) Localiza los sistemas alimentarios: reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos; rechaza el dumping y la asistencia alimentaria inapropiada; resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
- 4) Sitúa el control a nivel local: localiza los lugares de control en manos de proveedores locales de alimentos; reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios; rechaza la privatización de los recursos naturales.
- 5) Promueve el conocimiento

---

2 Fuente: La vía Campesina. Disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44/iquisomos-mainmenu-45/3-ique-es-la-vcampesina>. Ultimo acceso 25/07/2016

y las habilidades: se basa en los conocimientos tradicionales; utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras; rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales. 6) Es compatible con la naturaleza: minimiza las contribuciones de los ecosistemas; mejora la capacidad de recuperación; rechaza el uso intensivo de energías, de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos.<sup>3</sup>

### ¿Qué es la Agroecología?

El concepto surge en los años 70 en el marco de una fuerte crítica a la Revolución Verde. Fue adoptado por los movimientos sociales que promueven una agricultura sustentable, representados principalmente en *La Vía Campesina*<sup>4</sup> (LVC) y por el Movimiento *Campesino a Campesino*<sup>5</sup> (MCAC). En los años 90 surge como disciplina científica.

Intentar conceptualizar la Agroecología implica describir tres dimensiones que hemos detectado en nuestro recorrido bibliográfico: la visión de los movimientos sociales, la agroecología como sistema productivo y el enfoque científico. Estas tres dimensiones no son independientes, sino que están interrelacionadas entre sí por cuanto, como se verá, el enfoque científico es construido en base a técnicas de extensión y de Investigación Acción Participativa (IAP), desde los propios productores, con los propios productores y para los propios productores. A su vez, la visión que tienen los movimientos sociales de la agroecología incluye a esta como sistema productivo.

Desde los movimientos sociales, que nuclean a los productores agroecológicos, se concibe la Agroecología como

una forma de vida y el lenguaje que aprendemos como hijos/as suyos. No es un simple conjunto de dispositivos tecnológicos y prácticas de producción. No puede aplicarse de la misma manera en todas las regiones. Mas bien, se basa en principios que, aunque puedan ser similares en la amplia diversidad de nuestros territorios, pueden ponerse y se ponen en práctica de muy diversas maneras, de forma que cada sector contribuye con los matices de su realidad y cultura locales, siempre respetando a la Madre Tierra y nuestros valores comunes y compartidos.<sup>6</sup>

---

3 *The Six Pillars of Food Sovereignty, developed at Nyéléni, 2007* (Food Secure Canada, 2012). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>. Ultimo acceso: 26/07/2016

4 La Vía Campesina nace en 1993, como movimiento campesino internacional ante la necesidad de los pequeños productores y campesinos de diversas partes del mundo de hacer frente a las políticas agrícolas globalizadoras y la agroindustria. Fuente: <https://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44>. Ultimo acceso: 26/07/2016

5 El movimiento *campesino a campesino* surge en la Cuba pos-revolucionaria como proyecto de difusión de los conocimientos agroecológicos entre los productores realizado por los campesinos y para los campesinos. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/9341-062fd85b5779311ea95264ab97d0838f8.pdf>. Ultimo acceso: 26/07/2016

6 Fragmento de la Declaración del Foro Internacional de Agroecología, febrero 2015, reunidos en Neyeleni, Mali, que fue convocado por el CIP (Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria) que es la articulación de pequeños productores de alimentos, las organizaciones de trabajadores rurales y los movimientos sociales de base que impulsan la soberanía alimentaria a nivel mundial y regional. Se autoorganizan a través del CIP más de 800 organizaciones y más de 300 millones de productores de alimentos a pequeña escala. El foro fue concebido “para llegar a un acuerdo sobre Agroecología como elemento clave en la construcción de la Soberanía Alimentaria”. Ambas citas disponibles en: <http://www.foodsovereignty.org/es/forum-agroecology-nyeleni-2015/>. Ultimo acceso: 26/07/2016

En la misma Declaración se enfatiza la Agroecología como sistema productivo:

Las prácticas de producción de Agroecología (tales como el cultivo intercalado, la pesca tradicional y pastoreo móvil, la integración de cultivos, árboles, ganado, semillas locales y cría de animales, etc.) se basan en principios medioambientales como la fabricación de vida en el suelo, el reciclado de nutrientes, la gestión dinámica de la biodiversidad y la conservación de energía en todas las escalas. La Agroecología disminuye drásticamente nuestro uso de materias adquiridas externamente que sólo se pueden comprar a la industria. No utiliza agrotóxicos, hormonas artificiales, transgénicos u otras tecnologías nocivas.<sup>7</sup>

Así mismo se destacan como “pilares” de la Agroecología los *derechos colectivos*, el *acceso al bien común* – tierra - y la difusión de conocimientos entre los pueblos, como *diálogo de saberes*, basado en procesos de aprendizaje horizontales, paritarios y fundamentados en la educación popular.<sup>8</sup>

Dos exponentes científicos en la materia a nivel internacional son Stephen Gliessman y Miguel Altieri. Según Gliessman (2001): “La Agroecología es un enfoque científico que aplica conceptos y principios ecológicos en el diseño de los agroecosistemas sustentables.” Según Altieri (1999): “es una disciplina que provee los principios ecológicos básicos para estudiar, diseñar, y manejar agroecosistemas que sean productivos y conservadores del recurso natural, y que también sean culturalmente sensibles, socialmente justos y económicamente viables.”

El enfoque científico destaca como cualidad de los sistemas agroecológicos que estos son resilientes. Según Sicard (2014; 211) la resiliencia es la capacidad del agroecosistema para resistir y recuperarse luego de una perturbación o para retomar las condiciones previas a esa perturbación. También se define como los procesos a través de los cuales los sistemas agroecológicos persisten frente a perturbaciones y cambios.

En esta investigación la resiliencia también es vinculada a diversos factores: culturales, del contexto socio-económico, de los propios campesinos, y técnicas de producción agroecológicas (Sicard 2014; 213-236). Así mismo el estudio evidencia la capacidad resiliente de los sistemas agroecológicos frente a diversas adversidades climáticas presentando diferentes estudios que demuestran daños menores y mayores resistencias de los cultivos en los predios agroecológicos, así como también menores pérdidas para los productores (Sicard 2014; 211). Dos ejemplos de ello son los resultados obtenidos en diferentes investigaciones realizadas en predios agrícolas industriales y predios agrícolas agroecológicos luego de los huracanes Mitch (1998) y Katrina (2005)<sup>9</sup>.

Hemos intentado en este apartado describir el concepto de Soberanía Alimentaria, las tres dimensiones del concepto de Agroecología que hemos detectado y, a su vez, mostrar cómo están interrelacionadas. Esta conceptualización también forma parte de un fuerte debate que se desarrolla a nivel internacional, el cuál describiremos en sus rasgos más generales a continuación.

### **El debate a nivel internacional**

El debate a nivel internacional se viene dando entre, por un lado, los organismos internacionales

---

7 Idem nota 6

8 Se puede profundizar en las metodologías agroecológicas en Altieri (1999), y en las diferencias entre la metodología agroecológica y la metodología en la agricultura industrial en Nicholis et al (2014)

9 Se puede profundizar la información sobre el enfoque científico de los sistemas agroecológicos en: Altieri (1999); Dogliotti (2012); Nicholis et al (2013); Sevilla (2014). Sobre resiliencia de los sistemas agroecológicos, además de los aportes realizados en la investigación citada, se puede profundizar en: Altieri (1999); Nicholis et al (2013).

representados principalmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y, por otro lado, los movimientos sociales (LVC y MCAC) y representantes académicos a fines a la propuesta agroecológica.

Este debate se desarrolla en torno a las diferentes propuestas de agricultura sustentable, y a los conceptos de “soberanía alimentaria” y “seguridad alimentaria”. Solo presentaremos las principales dimensiones de este debate dado que profundizar en el requeriría un trabajo aparte y enfocado desde otro contexto.

Mientras que para la FAO la agroecología sólo es una propuesta más entre tantas otras, para los movimientos sociales y la comunidad científica no. Según la declaración de Neyeleni (2015), de parte de los movimientos sociales, se entiende que la agroecología es “*La alternativa*”... *es el “Único camino a futuro para enfrentar los desafíos de la agricultura”*.

La FAO viene impulsando diversos enfoques productivos que son vistos como una alternativa más sustentable a la agricultura industrial. Uno de ellos es la *intensificación sostenible*, veremos la importancia de esto en Uruguay más adelante. La otra propuesta, también impulsada por IICA, se reconoce bajo el nombre de *Agricultura Climáticamente Inteligente*; ésta es entendida como:

un enfoque que ayuda a orientar las acciones necesarias para transformar y reorientar los sistemas agrícolas a fin de apoyar de forma eficaz el desarrollo y garantizar la seguridad alimentaria en el contexto de un clima cambiante [...] Persigue tres objetivos principales: el aumento sostenible de la productividad y los ingresos agrícolas, la adaptación y la creación de resiliencia ante el cambio climático y la reducción y/o absorción de gases de efecto invernadero, en la medida de lo posible.<sup>10</sup>

El concepto de *agricultura climáticamente inteligente* viene siendo fuertemente cuestionado desde los movimientos sociales que entienden que hay: una “*cooptación corporativa*” de la propuesta agroecológica. Tal es así que en la Declaración de Neyeleni de diciembre 2015, anteriormente citada se afirma lo siguiente:

la presión popular ha propiciado que múltiples instituciones, gobiernos, universidades y centros de investigación... reconozcan la importancia de la Agroecología. Pese a todo, estas – instituciones – han tratado de redefinirla como un conjunto exiguo de tecnologías, para ofrecer así algunas herramientas que aparentan mitigar las crisis de sostenibilidad de la producción alimentaria industrial, mientras las estructuras existentes de poder permanecen incólumes. Esta cooptación de la Agroecología para afinar el sistema alimentario industrial, al tiempo que sus propulsores se llenan la boca con un discurso de tinte ecológico, ha recibido diversos nombres, tales como “agricultura climáticamente inteligente”, “intensificación sostenible” o “ecológica”, “producción industrial en monocultivos de alimentos orgánicos”, etc. Nosotros no reconocemos estas prácticas como Agroecología: las rechazamos y lucharemos para desenmascarar y detener su apropiación insidiosa del término.<sup>11</sup>

Se entiende que estas variantes siguen utilizando insumos externos que contaminan el medio ambiente, totalmente innecesarios en términos de agricultura sustentable.

Como dijimos anteriormente, el otro lado del debate gira en torno a los conceptos de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria. Sobre el concepto de soberanía alimentaria hablamos más

10 Disponible en: <http://www.fao.org/climate-smart-agriculture/es/>. Último acceso: 26/07/2016

11 Ver nota 6

arriba. Prestaremos atención ahora al concepto de seguridad alimentaria – adoptado por los países miembros de la FAO - y su relación con aquel.

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a sus alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.” (Cumbre Mundial para la Alimentación: FAO, 1996)

En términos generales la crítica y posición de los movimientos sociales hacia el concepto de seguridad alimentaria, puede ser recogida de un documento publicado por la FAO que dice:

el término seguridad alimentaria es un concepto neutro en términos de correlación de fuerzas. No prejuzga sobre la concentración de poder económico en los distintos eslabones de la cadena alimentaria ni en el comercio internacional de alimentos ni en la propiedad de medios de producción clave, como la tierra o, más contemporáneamente, el acceso a la información. (FAO 2013; 8)

En el mismo documento se resalta en pie de página una entrevista realizada en 2012 a un diputado latinoamericano quien destaca que:

el concepto de soberanía alimentaria no está definido. Existen múltiples interpretaciones, con fuerte sesgo ideológico, que responden a situaciones particulares de varios países. No existe un concepto único que pueda ser discutido y por tanto no existe consenso al respecto. Por tanto, no es un concepto reconocido por la CELAC. De hecho, aunque fue presentado, no fue incluido en las declaraciones de la última Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de los países de la CELAC, ni en los informes de la última reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC realizada en Chile entre el 5 y el 7 de julio pasado. Tampoco fue incluido en la declaración final de la Asamblea General de la OEA realizada en Cochabamba, en la que se hace referencia a soberanía en términos generales, pero no alimentaria. (FAO 2013; 7)

El debate está muy lejos de darse por concluido y las definiciones que presentan cada una de las partes de aceptarse por la otra. Sin embargo, este debate y la influencia de los movimientos sociales, sobre los gobiernos y sobre los organismos internacionales, están impulsando legislaciones a favor de la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria en todo el continente.<sup>12</sup>

---

12 Algunos ejemplos de estas legislaciones son: “Argentina: Ley 26631 “Acuerdo de Cooperación en Materia de Soberanía Alimentaria entre la República de Argentina y la República Bolivariana de Venezuela”. Bolivia: Ley N° 144 “Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”. Brasil: Ley N° 11346 “Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN)”. Colombia: Proyecto de Ley N° 203 “Ley de Seguridad Alimentaria Nacional”. Ecuador: “Constitución República” y “Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria”. Guatemala: Decreto N° 32-2005 “Ley del Sistema Nacional de SAN”. Honduras: Decreto N° 25-2011 “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional”. México: Proyecto estratégico de Seguridad Alimentaria. Nicaragua: Ley N° 693 “Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional”. Uruguay: Ley N° 18832 “Unidad Alimentaria Montevideo”. Venezuela: Ley N° 5891 “Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria”.” Gordillo, Gustavo (2013) *Seguridad y Soberanía Alimentaria. Documento base para discusión*. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>

## Alternativas productivas en Uruguay

Según Sarandón (2014; 42) en 2002 la FAO – IICA reconoció que “El paradigma de la Revolución Verde está superado y agotado... no se tuvieron en cuenta las *externalidades negativas*” [destacado nuestro]. ¿Qué son las externalidades negativas? Son los daños ambientales, previsibles, pero no buscados: el productor rural utiliza fertilizantes para que la planta rinda más (este es su objetivo principal) pero el destino final de ese producto – el fertilizante - es independiente de lo que el productor quiere y termina yendo a otro lugar: ríos, arroyos, aire. Daño previsible pero no buscado.<sup>13</sup>

Diversos estudios internacionales, ya citados aquí<sup>14</sup>, demuestran que la agricultura industrial, como forma de producción, genera efectos negativos sobre los ecosistemas, erosión y salinización de suelos, contaminación de aguas, afecciones a la salud de las poblaciones, pérdida de biodiversidad, contaminación ambiental.

A su vez, Oliver de Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, reconocía en 2011 que: “se necesita avanzar hacia maneras más agroecológicas de producir si queremos abastecer de alimento a todo el mundo, luchar contra la pobreza rural y combatir el cambio climático al mismo tiempo.”<sup>15</sup>

Mientras que las promesas de la Revolución Verde – eliminar el hambre en el mundo – no se cumplieron y el paradigma de la agricultura industrial comienza a mostrar sus límites, surgen algunas alternativas productivas que se debaten en los *espacios de poder*.

En este contexto, surgen algunas alternativas productivas a las que nos referiremos brevemente a continuación.

Las distintas propuestas de agricultura alternativas tienen en común que se contraponen a las bases conceptuales de la agricultura industrial; algunas de estas propuestas son: “agricultura holística, ecológica, orgánica, biodinámica, natural, permacultura, entre otras.”(Redes AT 2015; 26). Todas ellas intentan vincularse al paradigma de Agricultura Ecológica; según la Red de Agroecología (2006; 8) entiende a éste como:

Un sistema holístico de gestión de la producción que fomenta y mejora la salud del agroecosistema, y en particular la biodiversidad, los ciclos biológicos, y la actividad biológica del suelo. Hace hincapié en el empleo de prácticas de gestión prefiriéndolas respecto al empleo de insumos externos a la finca, teniendo en cuenta que las condiciones regionales requerirán sistemas adaptados localmente. Esto se consigue empleando, siempre que sea posible, métodos culturales, biológicos y mecánicos, en contraposición al uso de materiales sintéticos, para cumplir cada función específica dentro del sistema. Los sistemas de producción orgánica se basan en normas de producción específicas y precisas cuya finalidad es lograr agroecosistemas óptimos que sean sostenibles desde el punto de vista social, ecológico y económico. En el intento de describir más claramente el sistema orgánico se usan también términos como “biológico” y “ecológico.”<sup>16</sup>

13 Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/75868/1/agroecologia.pdf> Último acceso 26/07/2016

14 Altieri (1999); Dogliotti (2012); Nicholis et al (2013); Sevilla (2014)

15 Disponible en: <https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/informe-UN-agroecologia.pdf> Último acceso: 26/07/2016

16 Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente, Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS, 1999. Extraído de: Manual operativo y guía de formación. Programa de certificación participativa Red de Agroecología. Montevideo, 2006, pág 8.

Dentro de las diferentes perspectivas productivas, la agricultura orgánica es la más desarrollada en los últimos años, se rige por sistemas de certificación de Normas de Producción que hay que cumplir. Estas normas hacen referencia a aspectos ambientales, de salud y derechos de los trabajadores. Pero, según Redes AT (2015) en Europa y EEUU tiende a reproducir la tendencia a la concentración oligopólica que se observa en el sistema alimentario industrial, porque no considera las transformaciones socio-económicas a las que se ven expuestos los agricultores más vulnerables.

Respecto de esta *cooptación corporativa*, la Red de Agroecología (2006; 11) apunta que:

Según Phil Howard, del Centro de Agroecología y Sistemas Alimentarios Sustentables de California (EEUU), el 40% de los alimentos orgánicos envasados en los estantes de las tiendas naturales son producidos por las mayores compañías del mundo... algunas de las ideales del movimiento orgánico, que fue en gran parte una respuesta a la agricultura industrial, han sido dejados de lado. La agricultura orgánica se parece cada vez más a la agricultura industrial y global que intenta combatir.

Estos aportes son importantes y necesarios en términos de antecedentes, porque se muestran reveladores de los desafíos que existen, entre otros, para la promoción de un PNA.

### Capítulo 3 - Marco teórico

Nuestro marco teórico se enfocará, en términos generales, en los aportes de Jameson (1991) para comprender el accionar actual del capitalismo; en relación con lo anterior, describimos el enfoque de la defensa de los bienes comunes, y conceptualizaremos que son los movimientos sociales y su papel en las sociedades contemporáneas. Antes una breve introducción sobre los efectos del desarrollo de la agricultura industrial en Uruguay durante el período 2000-2015, para entrar en contexto.

#### **Introducción: el desarrollo de la agricultura industrial en Uruguay**

Durante el período 2000-2015 se viene registrando en Uruguay un desarrollo de la agricultura industrial sin precedentes (según Piñeiro 2012). Este proceso de expansión del agronegocio no sólo es exclusivo en nuestro país sino que está presente en la región, particularmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>17</sup>.

Algunos datos son muy ilustrativos al respecto. Según un documento publicado por Redes AT:

la superficie dedicada a la agricultura de secano pasó en los últimos doce años de 343 mil hectáreas a 1,28 millones [...] El 73% de la superficie de agricultura de secano fue manejada por 241 empresas (5% del total de productores agrícolas) que manejan mas de mil hectáreas en la zafra 2012/2013. (2015; 2)

Esto se corresponde, según el mismo documento, con un aumento en el cultivo de soja que, para

---

Disponibile en: <http://redagroecologia.uy/wp-content/uploads/2014/12/manual-operativo.pdf> Ultimo acceso: 13/05/2017

17 Arbeletche, Pedro. Coppola, Macarena. Paladino, Cintia (2012) “Análisis del Agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo” en *Agrociencia Uruguay*, julio-diciembre, volumen 16 N°1, pp 110-119

el mismo período “pasó de 12 mil hectáreas a más de un millón y su producción de 28 mil toneladas a 2.8 millones de toneladas, posicionándose actualmente como el principal cultivo agrícola del país.” (Redes AT 2015; 3)

Un dato significativo de la cosecha de soja es que su producción se encuentra concentrada en manos de grandes productores: “Para la zafra 2012/2013, los productores que sembraron más de 2000 hectáreas (unas 115 empresas) representaron un 6% del total de los productores y concentraron el 60% de la producción de soja en Uruguay.” (Redes AT 2015; 3)

Para Piñeiro (2012) el impacto cultural de este cambio es indiscutible, estando en proceso de consolidación un nuevo estrato de propietarios de la tierra.

En cuanto al acceso a la tierra como factor productivo, la evolución de los precios para compraventa o arrendamiento revela importantes dificultades de competitividad para los pequeños y medianos productores, por cuanto “desde el año 2002 al 2013, el valor de la tierra se multiplicó por 9 y el de los arrendamientos por 7” (Redes AT 2015; 6). En cuanto a la modalidad de tenencia de tierra: los productores agrícolas propietarios pasaron del 43% en la zafra 2001/2002 al 32% para la zafra 2010/2011; los productores arrendatarios de tierras pasaron del 24% al 54% para el mismo período; y los productores que realizan aparcería pasaron de 43% al 32% también en el mismo período. Como resultado muchos productores, pequeños y medianos, se han visto obligados a salir de la producción o desplazarse a tierras de menor calidad, arrendar sus campos, o brindar servicios tercerizados a grandes productores.

Siguiendo los datos preliminares del Censo Agropecuario del 2011, respecto al proceso de concentración de la tierra, Piñeiro aporta que,

los datos preliminares del reciente Censo Agropecuario 2011 muestran que, si en el año 2000 había 57.131 explotaciones agropecuarias, once años después quedaban sólo 44.890. Pero el 91% de las 12.241 explotaciones que desaparecieron tenían menos de 100 hectáreas de superficie. La imagen del proceso concentrador se acentúa cuando se advierte que, según el nuevo censo, las explotaciones con menos de 100 hectáreas siendo el 56% del total poseen sólo el 5% de la superficie, mientras que las explotaciones de más de 1.000 hectáreas siendo el 9% del total acumulan el 60% de la superficie. (2013; 10)

Estos datos son ilustrativos de una situación donde lo que se revela es una fuerte concentración en el uso de la tierra como factor de producción en manos de grandes empresas transnacionales, que son los “nuevos agricultores” como principales actores del desarrollo de la agricultura en nuestro país para el período considerado. A su vez configuran no sólo un nuevo escenario en la matriz productiva agrícola del Uruguay, sino que imponen serias restricciones al desarrollo sustentable de pequeños y medianos productores tradicionales.

En resumen: aumento de la superficie bajo agricultura de secano, fuerte concentración de la producción en menos empresas cada vez más grandes, proceso de mercantilización de la tierra, proceso de exclusión productiva, proceso de proletarización de la población rural.

### **Marco teórico**

¿Cómo entender esta nueva coyuntura en la producción agrícola del país? ¿Bajo qué óptica

mirarla? Algunos autores hablan de “neo-extractivismo”<sup>18</sup> o “neo-desarrollismo”<sup>19</sup>.

Queremos referirnos aquí a un autor, Jameson, que, en su texto de 1984, *La lógica cultural del capitalismo tardío*, nos realiza varios aportes como para entender la coyuntura por la que estamos atravesando.

A través del análisis cultural, como método de estudio de la realidad social, Jameson (1991), relaciona economía y cultura, y nos advierte que “nos encontramos en un tercer momento de evolución del capital, su etapa más pura que cualquiera de los momentos precedentes” (pag., 25). Siguiendo los aportes de Mandel (1978), Jameson va a decir que el capitalismo ha conocido tres momentos fundamentales, siendo cada uno una expansión dialéctica del anterior. Estos son el capitalismo de mercado, la fase de monopolio o imperialista, y nuestro propio momento, fase de capital multinacional (Jameson 1991; 55). Y continúa en la misma línea de argumentación:

esta tercera fase constituye la forma más pura de capital que jamás haya existido, una prodigiosa expansión del capital por zonas que hasta ahora no se habían mercantilizado... siendo esto una penetración y colonización históricamente nueva y original... que se expresa en la destrucción de la agricultura precapitalista del Tercer Mundo por la Revolución Verde, y el auge de los *media* y la industria publicitaria... esto se ha acompañado también de una periodización cultural: fase de realismo, modernidad, postmodernidad (Jameson 1991; 55).

Y agrega

al tercer estadio del capital le corresponde la postmodernidad, como fase cultural. Y es preciso concebirla, no como un estilo, sino como una dominante cultural: perspectiva que permite la presencia y coexistencia de un abanico de rasgos muy diferentes, aunque subordinados unos a otros. (Jameson 1991; 26).

Veremos a continuación cuáles son las interrelaciones entre economía y cultura en este tercer período de expansión capitalista, describiendo las características que el autor destaca de la postmodernidad en sus aspectos prácticos – materiales, “infraestructura” – y culturales – en sus representaciones, “superestructura”, “estructura de sentimiento cultural”. Veremos luego como esto se relaciona con nuestro objeto de estudio en el capítulo de análisis.

Lo que caracteriza esta tercera fase de capitalismo tardío agrega Jameson (1991):

no es sólo que subraya cambios en el modo de producción, en el modo de regulación y cambios correspondientes en la esfera cultural, el surgimiento de nuevas formas de

---

18 ACOSTA, A. (2012): “Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición”, en GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO, *Más allá del desarrollo*, Abya Yala, Quito. ESCOBAR, A. (2010): “América Latina en una encrucijada: ¿Modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo”, en BRETÓN, V. (ed.), *Saturno devora a sus hijos: Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*, Icaria, Barcelona. GUDYNAS, E. (2010): “El nuevo extractivismo progresista: Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”, *El Observador*, año IV, nº 8, Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas. VV.AA. (2009): *Extractivismo, política y sociedad*, Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Quito.

19 Katz, Claudio (2014) ¿Qué es el neo-desarrollismo? Una visión crítica. Artículo on line, disponible en: <http://katz.lahaine.org/?p=232>

organización empresarial, sino la imagen de un sistema capitalista mundial... Además de las empresas transnacionales mencionadas arriba, sus rasgos incluyen la nueva división internacional del trabajo, una vertiginosa dinámica nueva en la banca internacional y en las bolsas, nuevas formas de interrelación en los media, la informática, la automatización, y la escapada de la producción a zonas del Tercer Mundo, junto con consecuencias sociales más conocidas como la crisis del trabajo tradicional, la aparición de los yuppies y el aburguesamiento a una escala que, hoy, ya es global (pag., 19).

A estos rasgos le corresponde que la posmodernidad postula el “fin de los metarrelatos” (Lyotard), el “fin de la historia”, la “muerte del sujeto”; en la teoría de la postmodernidad cualquier observación sobre el presente se pone a la búsqueda del propio presente, en clara “autorreferencialidad” (Jameson 1991; 12-13).

Entre los rasgos constitutivos de lo postmoderno también se destacan: “una nueva superficialidad”, el “debilitamiento de la historicidad”, un “nuevo suelo emocional: “intensidades”, y una “nueva tecnología” (Jameson 1991; 28).

La nueva superficialidad refiere a la aparición, en las representaciones postmodernas, de un nuevo tipo de ausencia de profundidad, una materialidad sin significado, sin cuerpo ni naturaleza, un nuevo tipo de superficialidad en el sentido más literal, la superficie desprendida del contenido. El mundo convertido en simulacro. Palabras sin contenido. (Jameson 1991; 30-32)

Para explicar esto el autor refiere al concepto de “pastiche” para dar cuenta de “la desaparición del sujeto individual, y su consecuencia formal de la creciente disipación del estilo personal, engendran la práctica casi universal de lo que se puede llamar pastiche” (Jameson 1991; 37).

El “pastiche” se expresa en los discursos neutros o lenguajes muertos de las instituciones o en “el discurso neutral y reificado de los *media*” (Jameson 1991; 38), o en las *regularidades discursivas* de los países capitalistas:

“hoy los países capitalistas avanzados son un campo de heterogeneidad estilística y discursiva carente de norma. Líderes sin rostro siguen aplicando las estrategias económicas que constriñen nuestras existencias, pero ya no necesitan imponer su discurso; y la cultura postliteraria del mundo tardocapitalista no sólo refleja la ausencia de todo gran proyecto colectivo, sino también el desvanecimiento del viejo lenguaje nacional” (Jameson 1991; 38)

Y, agrega “El pastiche es, como la parodia, la imitación de un estilo peculiar o único, idiosincrásico; es una máscara lingüística, hablar un lenguaje muerto; pero es una práctica neutral... El pastiche es una parodia vacía, una estatua ciega” (Jameson 1991; 38).

Parafraseando al autor el *pastiche* es puro simulacro, una copia sin original. Su omnipresencia en la postmodernidad es compatible con la adicción, que tienen los consumidores de un mundo transformado en meras imágenes, en pseudoacontecimientos, en espectáculos. Una sociedad del simulacro.

Otra consecuencia o característica de la “dominante cultural” de lo postmoderno, relacionada con lo anterior, es la descreencia o desaparición del sentido histórico, en virtud del creciente ascenso de

una *sociedad del espectáculo* (al decir de Guy Debord en 1967), superficial, construida en imágenes, llena de distracciones. Jameson lo expresa de la siguiente manera:

la nueva lógica espacial del simulacro tiene un efecto crucial en lo que solía ser el tiempo histórico. El propio pasado se modifica: lo que en la novela histórica era la genealogía orgánica del proyecto colectivo burgués se ha llegado a convertir en un vasto conjunto de imágenes, un ingente simulacro fotográfico... una sociedad despojada de toda historicidad, una sociedad cuyo supuesto pasado es poco más que un conjunto de espectáculos cubiertos de polvo... el pasado como referente va poniéndose entre paréntesis y termina borrándose del todo, dejándonos tan solo textos. (Jameson 1991; 39)

La postmodernidad convierte a los metarrelatos en una trivialidad: “solo registra las propias variaciones, y sabe de sobra que los contenidos son también meras imágenes” (Jameson 1991; 9); y más adelante agrega “el declive de nuestra historicidad, de nuestra posibilidad vital de experimentar la historia de modo activo... demuestra las enormes proporciones de una situación en la que cada vez somos más incapaces de forjar representaciones de nuestra propia experiencia actual” (Jameson 1991; 42)

Una palabra más con respecto a la “crisis de historicidad” a la cual estamos asistiendo. Jameson acude a la concepción lacaniana de la esquizofrenia, omitiendo el trasfondo psicoanalítico, para dar cuenta de que

“la ruptura de la temporalidad libera súbitamente a este presente del tiempo de todas las actividades e intencionalidades que podrían centrarlo y convertirlo en un espacio de praxis; al aislarse así, ese presente envuelve de pronto al sujeto con una viveza indescriptible, con una abrumadora materialidad de la percepción que pone eficazmente en escena el poder del significante material aislado” (Jameson 1991; 48-49)

Lacan, dice Jameson, describe la esquizofrenia como una ruptura en la cadena significante

Cuando la relación entre significantes se resquebraja, cuando saltan los eslabones de la cadena significante, nos encontramos con la esquizofrenia, un amasijo de significantes diferentes y sin relación... Somos tan incapaces de unificar el pasado, el presente y el futuro de la oración como el pasado, el presente y el futuro de nuestra experiencia biográfica o vida psíquica. Así pues, con la ruptura de la cadena significante el esquizofrénico queda reducido a una experiencia de puros significantes materiales, a una serie de presentes puros y sin conexión en el tiempo (Jameson 1991; 48)

Pasemos ahora a conceptualizar los *bienes comunes*. El desafío medioambiental ocasionado por esta vorágine capitalista ha provocado en el discurso de los movimientos sociales que promueven la agroecología y la soberanía alimentaria varias referencias a la defensa de los “bienes comunes”, como uno de sus pilares de su accionar. Con bienes comunes se refieren a los recursos naturales, a la tierra, el agua, las semillas, bienes que son comunes a toda la humanidad, que nos pertenecen a todos y no son de nadie; los consideran bienes colectivos, no comercializables, ni cuantificables, son propiedades intercambiables. Para comprender un poco más en profundidad que son los bienes comunes nos basamos en los aportes de Elinor Ostrom. La tesis principal de su obra es que “no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un recurso de uso común que los propios

implicados” (Ostrom 1995; 40 en Olivos Ramis 2013; 116). La gestión de los bienes comunes es una cuestión colectiva, de interés general, y no responde a una concepción individualista, ni a intereses particulares. Ostrom (2011; 44) muestra que las formas de explotación ejidal o comunal pueden proporcionar mecanismos de autogobierno que garantizan equidad en el acceso, un control radicalmente democrático, a la vez que proporcionan protección, y vitalidad al recurso compartido (citada en Olivos Ramis 2013; 119).

Para el autor esta realidad impone el desafío de producir “ideologías activas y vivas”, adecuadas al nuevo momento histórico; de modo que “podamos empezar a entender de nuevo nuestra situación como sujetos individuales y colectivos y recuperar nuestra capacidad de acción y de lucha, hoy neutralizada por nuestra confusión espacial y social” (Jameson 1991; 72)

Ahora bien, si visualizamos a los movimientos sociales como el nuevo sujeto histórico revolucionario nos paramos en la óptica de Hinkelamert (2006) y podemos comprender la *emergencia* de estos movimientos como *potencialidad* y necesaria respuesta a la inercia de un sistema que se revela como autodestructivo. Surgen enfrentando al sistema, lo trascienden, lo interpelan, para transformarlo, a partir de una interpretación de la realidad. Esta interpelación al sistema se realiza desde la óptica del *bien común*. Cuestionan la *irracionalidad de lo racionalizado*, sus efectos no intencionales, que se manifiestan en las actuales amenazas globales: exclusión de amplias capas de la población de las posibilidades materiales de vida, crisis de las relaciones sociales, crisis del medio ambiente.

La óptica de los *bienes comunes* exige una *ética de los intereses materiales* como condición de posibilidad de la vida misma, que se contraponga a una ética funcional; se erige sobre una concepción que critica al sistema en sus rasgos autodestructivos al someter todas las decisiones al interés calculado (Hinkelamert 2006; 493)

Como decíamos más arriba, la defensa de estos bienes comunes ha sido incorporada dentro de las plataformas reivindicativas de los movimientos sociales ambientalistas y en general. Por lo cual, entendemos aquí que los movimientos sociales retoman la *utopía* de transformación social heredada de los movimientos revolucionarios de los setenta. Si en aquel entonces se cuestionaba la sociedad burguesa, sus instituciones y sus ideales de igualdad, libertad y universalidad, y promovían la toma del poder; vemos hoy esa lucha resignificada y volcada en contra de un modelo de desarrollo económico que los excluye, con una táctica que ya no implica la toma del poder, sino la construcción de un poder alternativo de base en los distintos ámbitos de la vida social. En definitiva, es una distinta concepción del poder, que implica distintas estrategias de lucha y una visión diferente de la relación de la sociedad civil con el Estado. Ellos propugnan una democracia real con participación e igualdad real para todos. Así, los movimientos sociales se constituyen en *espacios de radicalización democrática y fuentes de nueva ciudadanía*. (Acosta 2012; 39)

### **Diseño metodológico de investigación**

La presente investigación se realizó en Montevideo, Uruguay, en dos etapas. La primera, entre los meses de mayo y julio de 2016, respondió al cursado curricular de la materia “*Estado, Desarrollo y Políticas Públicas*”; durante este período se realizaron las entrevistas y las primeras exploraciones bibliográficas, constituyendo un primer acercamiento al tema por parte del estudiante. La segunda etapa, es en la que nos encontramos hoy, y de la que el presente informe da cuenta.

Para la investigación se utilizó como marco teórico el análisis cultural, propuesto por Jameson

(1991). El enfoque metodológico contempló datos cuantitativos y cualitativos en el entendido que ambos aportan modos de aprehensión de la realidad social a estudiar.

Para cumplir con nuestros objetivos, las herramientas o técnicas de investigación que manejamos fueron la observación participante, la entrevista no estructurada a informantes calificados, y el análisis de documentos escritos.

La técnica de observación, según Corbetta (2007) citado en Batthyany (2011; 88), es posible utilizarla con el objetivo de, entre otros, observar: “el contexto físico (ambiente físico, estructura de espacios); el contexto social (ambiente humano, características de la población, actividades que se realizan); las interacciones formales (interacciones que se producen dentro de instituciones y organizaciones donde existen funciones y vínculos prefijados); las interacciones informales (interacciones físicas, acciones realizadas); las interpretaciones de los actores sociales (interpretación de las acciones sociales)”. Esta técnica de investigación la empleamos en la reunión de coordinación mensual de la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, prestando atención a su discurso, con el objetivo de observar su organización horizontal, su proceso de discusión y toma de decisiones, las interrelaciones formales e informales entre sus miembros, sus temas de interés, su relación con otros actores (que se mencionen durante la reunión). Este actor es central dado que es uno de los principales promotores de la agroecología y la soberanía alimentaria en Uruguay.

Las entrevistas no estructuradas se realizaron a informantes calificados en la materia sustentando nuestra elección en el entendido de que “estas personas cumplen un rol fundamental en la investigación como conocedores expertos del tema que se pretende investigar. Se encuentran en un lugar privilegiado y poseen información que puede ser de utilidad para contextualizar el fenómeno a estudiar y nos pueden acercar al ámbito en el que se producen los hechos” (Batthyany 2011; 90). Argumentado de esta forma, decidimos entrevistar a productores agroecológicos, representantes científicos de Uruguay que promueven la agroecología y a integrantes de los movimientos sociales que promueven en el país la agroecología y la soberanía alimentaria. El criterio que guió para entrevistar estos actores y no otros fue que, al momento de solicitar las entrevistas, las personas con las que íbamos hablando nos fueron indicando a quien nos convenía entrevistar, que textos leer, a que reuniones asistir.

Para la recogida de datos también recurrimos a documentos escritos en el entendido que “Un texto escrito es un testimonio mudo que permanece físicamente, conserva su contenido a lo largo del tiempo y... puede ser interpretado... Toda redacción de un texto y toda lectura posterior del mismo son, al mismo tiempo, una construcción social y política” (Ruiz Olabuénaga 2012; 193). Aspiramos a que los textos nos permitan acercarnos a los conceptos de agroecología y soberanía alimentaria, a sus interrelaciones, dimensiones y complejidades; identificar y contrastar las posiciones de los diferentes actores en el debate y su concepción acerca de lo que es la soberanía alimentaria y la agroecología; y contrastar su contenido con los datos obtenidos de nuestra observación y entrevistas que realizamos.

### **Informe de campo**

El propósito del presente informe de campo es dar cuenta del proceso que se llevó a cabo durante el período de relevamiento de la información referida al objeto de la investigación. Se incluye una reflexión acerca del trabajo personal con los sujetos implicados, una evaluación sobre las técnicas utilizadas. Iniciamos este trabajo con una exploración bibliográfica acerca del tema, porque no habíamos tenido contacto con el objeto de estudio, y lo desconocíamos completamente. El proceso de acercamiento al objeto de estudio fue creciendo, y a medida que íbamos tomando notas, nos

acercábamos más a identificar cuáles eran los posibles actores relevantes. En ese trayecto descubrimos que algunas personas participan en más de una ONG o institución que trata el tema. Por ejemplo, académicos de la UdelaR que forman parte de la Red de Agroecología, CEUTA y Redes AT, por mencionar sólo un caso.

El tema de estudio elegido es muy grande, fue necesario hacer un recorte del objeto. Se nos disparaban temas de contaminación ambiental, de salud de la población, criterios técnicos de producción, temas relativos a la *cuestión agraria*, los agrotóxicos, los agronegocios, y largos etc., todo está relacionado. Nos decidimos por el tema de la agroecología y la soberanía alimentaria porque observamos que en varios países es la propuesta técnica y política que mayor crecimiento ha tenido en los últimos años, abanderada por diversas ong's vinculadas a los productores familiares y campesinos, y que de alguna manera pone en cuestión y combate el neoliberalismo en la región.

Se realizaron tres entrevistas, que con la autorización de los entrevistados fueron grabadas en el momento. Una fue a la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas. Llegamos a esta institución luego de solicitar entrevista en otros lugares (Redes AT, Red de Agroecología y CEUTA) que nos recomendaron entrevistar a la Red. Ellos nos recomendaron entrevistar a la gente de SOCLA, que fue nuestra segunda entrevista, y nos estimularon a participar de la reunión de Coordinación General, a la que asistimos con el mayor gusto y allí realizamos observación participante, permitiéndonos realizar preguntas y comentarios respecto a los temas que tratarían. También nos invitaron a entrevistar productores agroecológicos. De aquí surgió la tercera entrevista realizada a Aldea Avatí.

Respecto de esta última entrevista ellos tienen el predio en el departamento de Canelones, los contactamos en varias oportunidades para ir a conocer el establecimiento, pero no tuvimos suerte, además era difícil porque no llegaban ómnibus hasta allí, y eso les requería que tuvieran que ir a buscarnos a la ciudad, a la que solo van una vez por semana. Se resolvió el asunto en la reunión de Coordinación General de la Red de Semillas, porque ellos iban a asistir y nosotros también.

En esa reunión de Coordinación General de la Red de Semillas había más productores agroecológicos, pero no fue posible entrevistarlos porque había gente de Venezuela, que habían venido por la REAF (2016), y los tenían que atender. De cualquier modo, fue una instancia muy rica el observar los procesos horizontales de discusión de los temas, y los procesos culturales en el intercambio de semillas que realizaron y la carga simbólica que conllevan. De ahí que hayamos podido acercarnos un poco más a la expresión *las semillas son vida... en ellas se conserva también la cultura y la historia de las comunidades (Vandana Shiva 2003)*

Nuestra intención era realizar más entrevistas, pero por cuestiones de agenda, a veces propias, a veces no, no fue posible. Intentamos subsanar ese déficit con la lectura de documentos científicos, revistas electrónicas, documentos institucionales, publicaciones de las ong's involucradas, artículos de prensa, videos documentales. Es muy amplia la cantidad de información acerca del tema, la cual ha crecido exponencialmente en los últimos años debido a la relevancia que ha tomado.

Luego de este recorrido estamos convencidos que queda mucho por explorar, el tema es apasionante y está en constante debate y construcción.

Nos queda la sensación, de un incipiente compromiso ético-político, que fue creciendo a medida que avanzaba la investigación, de no querer relacionarnos con la sociedad civil sólo como fuente de información calificada, sino que son las *fuerzas vivas* de la sociedad; y, en ese sentido, el esfuerzo se enfoca en realizar aportes que sirvan a sus necesidades y objetivos.

## Capítulo 4 - Apartado descriptivo

### Antecedentes al Plan Nacional de Agroecología (PNA)

Dos antecedentes directos del PNA son importantes como para destacar:

Por un lado, el Frente Amplio en su programa de gobierno para el período 2015-2020 se comprometió a:

Implementar un Plan Nacional para la promoción de la Agroecología y la Agricultura Orgánica. El mismo priorizará las áreas rurales cercanas a pueblos y ciudades, cuencas utilizadas como fuentes de agua para uso humano, áreas de interés por su biodiversidad y zonas de concentración de agricultores familiares. Facilitará procesos de transición hacia la producción agroecológica y fortalecerá las experiencias ya existentes. Serán actores centrales los productores rurales, en especial agricultores familiares, jóvenes y mujeres rurales. Integrará sectores interesados en la seguridad alimentaria y nutricional, la soberanía alimentaria y la salud, así como la conservación ambiental. El Plan será objeto de una intervención transversal, involucrando los ministerios vinculados a la producción agropecuaria, ambiente, ordenamiento territorial, salud pública, políticas sociales, educación, relaciones exteriores; gobiernos locales e instituciones de investigación y desarrollo. Contará con un ámbito de participación y control social, integrando representantes de los sectores sociales involucrados.<sup>20</sup>

El otro antecedente importante es el Plan de Soberanía Alimentaria Territorial (PSAT) del departamento de Treinta y Tres. Este plan inicio en el año 2005 cuando el Frente Amplio asume el gobierno departamental en Treinta y Tres. Al finalizar el período, en el año 2009 y retomado el gobierno departamental por el Partido Nacional, el plan fue abandonado. Según Gómez (2011) fue tan corto el período de existencia de este plan que si bien hubo logros y avances durante el trayecto, la mayoría de los objetivos propuestos por el plan no se lograron.<sup>21</sup> El antecedente es importante en términos de aprendizaje para futuras acciones a desarrollar de cara al PNA. El texto citado menciona como obstáculos que el capital social resultó ser débil, no se logró abrir un mercado para los productos agroecológicos, hubo una fuerte resistencia de actores locales, no hubo sinergia entre las políticas públicas locales y la propuesta del PSAT, tampoco hubo sintonía entre el PSAT y las políticas públicas nacionales. Es en este sentido, que entendemos que el PSAT dejó fuertes enseñanzas respecto a los obstáculos que se pueden presentar al formular políticas públicas enmarcadas en el PNA.

### Hitos relevantes

Existen hitos o hechos relevantes a mencionar dada la sintonía que tienen con la promoción de la agroecología y la soberanía alimentaria en Uruguay. Lo que se expone a continuación no revela sinergias interinstitucionales, enmarcadas en propuestas de largo plazo, que promuevan la

20 Frente Amplio, 2014, Bases Programáticas, Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020, Montevideo, Uruguay, pp,64. Disponible en: [http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob\\_2015\\_2020/Programa\\_nacional\\_FA\\_2015\\_2020.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob_2015_2020/Programa_nacional_FA_2015_2020.pdf) Último acceso: 26/07/2016

21 Por límites de espacio para este trabajo es imposible desarrollar este antecedente. Se encuentra una muy buena y muy detallada investigación del mismo en: Gómez Perazzoli, Alberto (2011) *Agroecología y desarrollo rural en Treinta y Tres*. Tesis de Maestría. Uruguay, UdelaR. Facultad de Agronomía

promoción de la agroecología y la soberanía alimentaria en Uruguay, sino que se manifiestan como hechos aislados. Algunas de ellas se describen a continuación.

La Dirección General de Desarrollo rural (DGDR), como parte del MGAP, ha dado apoyo económico a la Red de Agroecología y a la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, a través del Programa de Fortalecimiento Institucional.

El Instituto Nacional de Colonización (INC) viene siendo un socio estratégico para el desarrollo rural y en el proceso de acceso a tierra para labranza, sobre todo a partir de 2005. El rol del INC se ha vuelto relevante ya que como mostramos en este trabajo el aumento en el precio de la tierra, en los últimos diez años, tanto para compra/venta como para arrendamiento, aleja las posibilidades de adquisición de tierras para los pequeños productores.

En este sentido el INC viene apoyando procesos asociativos para quienes no pueden acceder a la tierra por capitales propios<sup>22</sup>. Un ejemplo a nivel de producción agroecológica es Aldea Avatí, que es una cooperativa de 6 jóvenes agroecológicos – único grupo de jóvenes agroecológicos en Uruguay - ubicada en Rincón de Pando, Canelones, que concursó para los proyectos del INC y le fueron adjudicadas veinte hectáreas. En entrevista con un integrante de la cooperativa, nos cuenta su experiencia:

*la cooperativa surgió hace más de un año, la abrimos a través del MIDES con monotributo social, conseguimos arrendar veinte hectáreas de tierra del INC, y así empezamos... de la nada... con ayuda de la familia, y el conocimiento que nosotros ya traíamos de antes como hijos de productores, da mucho trabajo, estás de sol a sol... el terreno estaba virgen, pelado, no había nada,... poco a poco pudimos hacerle mejoras y conseguimos una exoneración en el pago del arrendamiento... después conseguimos un préstamo del INJU y compramos alguna máquina, hicimos un invernáculo, alambramos, y construimos un lugar muy modesto para dormir... trabajamos en condiciones muy precarias, imagínate que actualmente no tenemos luz ni agua potable, nos manejamos con una bomba de agua... la gente de Redes AT y de la Red de Semillas nos dieron una mano bárbara y nos brindan asesoramiento técnico... actualmente tenemos una cosecha bastante buena y vendemos nosotros directamente en ferias o puerta a puerta, o a revendedores, también hacemos un poco de pastoreo con animales de vecinos como para agarrar algún peso mas, pero es todo a base de mucho esfuerzo, fijate que cuatro compañeros de la cooperativa tienen multiempleo, no se vive de esto aunque es a lo que aspiramos.*

A partir del Decreto 557/008, Uruguay crea el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica, estableciendo reglas para la producción, elaboración, certificación y comercialización de productos orgánicos.

La Ley N° 18564 (2009): “Conservación, uso y manejo adecuado de los suelos y las aguas.” Como mencionamos más arriba esta ley establece que debe haber una distancia de 250 metros entre cultivos transgénicos y no transgénicos.

---

22 Por ejemplo figuran en el sitio del INC que fueron entregadas tierras a emprendimientos colectivos en Soriano (Colonia “Encarnación Benítez” que combina explotación familiar con asociativa, en 1450 hectáreas, para once familias); Bella Unión (Colonia Eliseo Salvador Porta, 2900 hectáreas para 40 familias inicialmente, que se ampliarían a 50 una vez completado el proceso de adjudicación) y Canelones (1.900 hectáreas adjudicadas a una decena de familias pertenecientes a la Sociedad de Productores de Leche de San Ramón).

La Ley N° 18832 (2011) crea la Unidad Alimentaria de Montevideo, dependiente del MGAP y la Intendencia de Montevideo (IM). En el artículo 2, letra c, se establece: “Contemplar los objetivos sociales bajo los principios de servicio público, de garantía de calidad y seguridad alimentaria, así como contribuir en la consolidación de la soberanía alimentaria.”<sup>23</sup>

En diciembre de 2014 fue aprobada la Ley N°19292 “Reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios a la Producción Agropecuaria Familiar y la Pesca Artesanal”. Impulsada principalmente desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>24</sup> – nótese de paso la connotación de que no haya sido el MGAP – la ley crea una reserva de mercado del 30% de las compras públicas para las organizaciones de productores y pescadores artesanales habilitados. Lo cual es un incentivo para la venta de productos agroecológicos.

La Junta Departamental de Canelones en resolución 2805/2015 establece el “Proyecto de Reglamentación por la Categorización Cautelar de la Laguna del Cisne”. Se establece allí que en un plazo no mayor a tres años “deberá transitarse un proceso de reconversión de los sistemas productivos actuales a sistemas sostenibles de producción (agroecológicos, orgánicos, producción integrada)... para controlar y fiscalizar se creará una comisión asesora en un plazo no mayor a dos meses de la entrada en vigencia de la presente reglamentación, coordinada por la Agencia de Desarrollo Rural, que tendrá como cometido apoyar y asesorar en el rediseño de los sistemas de producción, invitando a participar a representantes de UdelaR, el INIA, la Red de Agroecología y de productores de la zona, entre otros.”<sup>25</sup>

Además de los apoyos ya mencionados, desde la UdelaR se han promovido diversos espacios de debate y encuentro para difundir y promocionar la Agroecología y la Soberanía Alimentaria en Uruguay.<sup>26</sup>

Recientemente, en 2016, el MGAP puso en marcha el Plan Nacional de Adaptación al Cambio y la Variabilidad Climática para el sector Agropecuario (PNA-Ag). El objetivo es integrar las diferentes acciones que el MGAP lleva a adelante e integrar la adaptación al cambio y variabilidad climática en las políticas desarrollo a nivel nacional. El PNA-Ag contribuye al logro de las metas y acciones establecidas por Uruguay previstas y determinadas a nivel nacional en el marco del Acuerdo de París de diciembre de 2015. De igual modo, pretende identificar las brechas para reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático construyendo capacidad adaptativa y resiliencia.<sup>27</sup>

De todas estas acciones e iniciativas en torno a temas relacionados a la agroecología, la seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, lo que se destaca es la ausencia de sinergias interinstitucionales y la falta de políticas públicas específicas de promoción de la agroecología.

### **Descripción de los actores**

Al exponer más arriba nuestro marco teórico realizamos una pequeña introducción de los efectos

---

23 Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18832-2011>. Último acceso: 26/07/2016

24 Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2014/04/mides\\_548.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2014/04/mides_548.pdf)

25 Disponible en: <http://www.canelones.gub.uy/sites/default/files/noticias/migradas/Reglamento.pdf> ultimo acceso 23/12/2017

26 Una breve síntesis de este proceso se encuentra en: [http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/Documento\\_final\\_Jornada\\_Soberania\\_Alimentaria.pdf](http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/Documento_final_Jornada_Soberania_Alimentaria.pdf) especialmente pp 6 a 8.

27 Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,dgsa,dgsa-servicios-agricolas,O,es,0>, Último acceso 26/07/2016

del desarrollo de la agricultura industrial en Uruguay durante el período 2000-2015. Nuestra intención fue, y es, exponer la coyuntura actual como tema a problematizar, y orientar así nuestra elección del marco teórico. Sírvase esa introducción como contexto de referencia para lo que se desarrolla en adelante.

Pasaremos a continuación a describir como se viene promoviendo el Plan Nacional de Agroecología (PNA) y la soberanía alimentaria en Uruguay, identificando los actores que intervienen, sus niveles de organización, sus vinculaciones internas y las estrategias desarrolladas. A esto se suma lo ya señalado en los apartados antecedentes e hitos.

Los principales actores que apoyan y promueven la agroecología y soberanía alimentaria en Uruguay son varios y de distinto tipo. Proponemos a continuación una división para esclarecer el desarrollo de la información, en base a los grados de involucramiento y participación de cada uno de los actores. Solo desarrollaremos el accionar del primer grupo por la relevancia que tienen en el desarrollo del PNA, y que se explica a continuación.

En primer lugar, cabe mencionar a los productores agroecológicos y orgánicos, y a los consumidores de estos productos que agrupados en diversas organizaciones como la Red de Agroecología; Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas del Uruguay (RNSNyC); Redes AT; Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA), Red de Grupos de Mujeres Rurales y la UdelaR (Facultades de Química, Ciencias y Agronomía), son los que elaboraron el Proyecto de Ley del PNA (2016). Estos actores son los que continuamente están impulsando el tema, colocándolo arriba de la mesa, difundiendo y generando actividades de promoción, organización, y representación del tema ante el sistema político. Todos integran la mesa coordinadora de la RNSNyC.

En segundo lugar, productores y consumidores agrupados en diversas organizaciones que vienen impulsando el desarrollo de la agroecología desde fines del siglo pasado y realizan actualmente actividades de promoción y difusión: Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU). Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer en Uruguay (GRECMU). Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA). Instituto de promoción Económico Social del Uruguay (IPRU). Asociación Civil Foro Juvenil, Centro Emanuel y Caritas Uruguay.

En tercer lugar, podemos mencionar que el PNA es apoyado también por, el PIT-CNT, Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP-DGDR), Dirección General de la Granja (MGAP-DIGEGRA), Junta Nacional de la Granja (MGAP-JUNAGRA), y Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR).

Los entrevistados manifiestan que también se recibe apoyo y empiezan a participar, el Instituto Clemente Estable, la Escuela de Nutrición, y el Programa de Huertas Orgánicas de la Facultad de Agronomía (UdelaR), aunque no tienen vinculación directa con el PNA, su participación también genera soberanía alimentaria.

La **Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas (RNSNyC)**, quienes consideran a las semillas criollas como la base de soberanía alimentaria, es uno de los actores principales que promueven la agroecología y la soberanía alimentaria en Uruguay. En entrevista con su Coordinador Técnico, y como parte de nuestra participación en la reunión de coordinación de la misma surge la siguiente información.

La RNSNyC surge en el año 2003, en clara oposición y resistencia al desarrollo de los transgénicos en Uruguay, y tiene como antecedente directo la crisis del año 2002 en nuestro país, donde muchas familias que se resistían a ir a comedores públicos para alimentarse, comenzaron a

realizar sus propios cultivos. Actualmente está conformada por 500 familias productoras, nucleadas en 33 grupos territoriales, que desarrollan más de 300 emprendimientos productivos. Es integrada además por Redes-AT, UdelaR – Facultad de Agronomía y consumidores de productos agroecológicos.

Tiene como objetivo principal el rescate, producción, intercambio y revalorización de variedades criollas o tradicionales, para aumentar la disponibilidad de semillas para la producción familiar – ya sea para autoconsumo o abastecimiento de mercados locales – en el marco del fortalecimiento de la soberanía alimentaria<sup>28</sup>.

La toma de decisiones se realiza en tres instancias interrelacionadas. Cada dos años se realiza el Encuentro Nacional y Fiesta de la Semana Criolla donde se intercambian conocimientos, aprendizajes y semillas. La fiesta funciona a modo de asamblea general, donde se evalúan los últimos dos años y se proyectan acciones futuras; los encuentros regionales de los y las referentes de los grupos locales que se realizan cada cuatro meses; y las reuniones de Coordinación General. Esta última, es una instancia tanto técnica como política, está integrada por representantes de las organizaciones participantes (Redes AT, Facultad de Agronomía UdelaR, y los Grupos Locales de Productores y Productoras) y el equipo técnico de la Red.

La RNSNyC articula en su funcionamiento una perspectiva de género muy marcada, dado que las mujeres participan de instancias de organización, producción, y difusión de saberes. Esto contrasta fuertemente con la tendencia de una economía capitalista y patriarcal que ha excluido a la mujer del proceso productivo agropecuario, relegándola a la esfera doméstica.

La **Red de Agroecología** existe desde el año 2005, actualmente es la única entidad reconocida por el MGAP para certificar la producción orgánica u ecológica en Uruguay. Instrumentó un Sistema Participativo de Garantía<sup>29</sup> como forma de certificar la producción de sus miembros, en el que participan ONG's, UdelaR, productores y consumidores.

**Redes Amigos de la Tierra Uruguay (Redes AT)** es una ONG sin fines de lucro, miembro de una federación de grupos ecologistas con presencia en más de 60 países, y trabaja, en Uruguay, en cuatro áreas de campaña: Uruguay Sustentable, Agua, Soberanía Alimentaria y Comercio e Inversiones<sup>30</sup>. En torno al tema de agroecología y soberanía alimentaria se destacan varias publicaciones de este actor<sup>31</sup> y también ha realizado varias denuncias y publicaciones en torno a transgénicos, agronegocios, contaminación ambiental y contaminación de semillas nativas y criollas<sup>32</sup>.

La **Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA)**, es una organización regional dedicada a la promoción de la agroecología como estrategia para alcanzar un desarrollo rural y sistemas alimentarios sostenibles en América Latina. Bajo este objetivo, SOCLA realiza un congreso latinoamericano bianual, organiza cursos cortos en varios países y produce publicaciones en temas clave relativos a la agroecología. SOCLA también promueve grupos de trabajo enfocados en la generación de conocimiento, información, análisis y asesoría técnica a organizaciones civiles

---

28 Red Nacional de semillas Nativas y Criollas, diciembre 2015. Disponible en:

[http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2016/01/Diptico\\_Semillas.pdf](http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2016/01/Diptico_Semillas.pdf) [último acceso 28/07/2016].

29 Disponible en: <http://redagroecologia.uy>

30 Por mayor información: <https://www.redes.org.uy/quienes-somos/>

31 Redes AT (2009) *La coexistencia excluyente*; Redes AT (2015) *Soberanía Alimentaria en Uruguay: Situación actual, Propuestas y Experiencias*, 2ª edición ampliada.

32 Redes AT (2012) Documental *Daños colaterales*; Redes AT (2008) *Radiografía del agronegocio sojero*, entre otros.

y campesinas de la región dedicadas a la agroecología. Con todo ello, SOCLA apoya en la conformación de redes de integración del movimiento agroecológico en toda América Latina.

**Red de Grupos de Mujeres Rurales** es una ONG sin fines de lucro, fundada en 1991, que nuclea a más de 100 mujeres rurales de todo el país, y tiene como misión mejorar las condiciones de vida, de las mujeres rurales del Uruguay, buscando su empoderamiento a nivel personal, familiar y comunitario.

La **UdelaR** participa a través de las Facultades de Agronomía (quien integra la Red de Semillas), Química y Ciencias (quienes realizan trabajos de análisis en las semillas para detectar casos de contaminación). También ha promovido diversos espacios de debate e intercambio de propuestas e ideas<sup>33</sup>.

Del resto de los actores también merece el esfuerzo destacar algunos de ellos, sin desmerecer al resto, por el potencial que tienen para la promoción del PNA y por la experiencia acumulada en el tema.

El Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (**CEUTA**) es una fundación independiente y sin fines de lucro, creada en 1985. Uno de sus programas es la promoción de la agroecología. Cabe destacar que fue uno de los actores principales que participó de la coordinación técnica del PSAT (2005-2010).

La Comisión Nacional de Fomento Rural (**CNFR**) es otro actor de relevancia porque nuclea a más de 15000 productores rurales de todo el país. Creada en 1915, se ha pronunciado, en varias oportunidades a favor de la soberanía alimentaria. Por ejemplo,

¿Qué modelo de país productivo queremos? ¿El modelo de la gran empresa, concentrador (en muchos casos extranjerizante) y excluyente, o el de la agricultura familiar que supone equilibrio demográfico, generación de más empleo y productividad por unidad de superficie, respetuoso de los recursos naturales y como garantía de la soberanía alimentaria? (CNFR Noticiero, 14 de agosto de 2008 citado en Piñeiro 2014; 243).

En conmemoración de sus cien años, apuntaba respecto de la soberanía alimentaria lo siguiente

Somos conscientes de las “ventajas” de la producción familiar como instrumento estratégico para la soberanía alimentaria, generación de empleo, equilibrio poblacional y manejo racional de los recursos naturales, lo que ha sido reconocido a través de la generación de proyectos y programas dirigidos al sector. (CNFR Noticiero N° 21, diciembre 2015; 9)

Así mismo, marcaba la necesidad de un “impostergable debate para lograr una definición política a nivel nacional, sobre el manejo responsable y soberano de nuestros recursos genéticos como parte de nuestro patrimonio, amenazado por el interés de multinacionales que pretenden apoderarse de los mismos.” (CNFR Noticiero N° 21, diciembre 2015; 15)

---

33 Una breve síntesis de los aportes de la UdelaR al debate sobre agroecología y soberanía alimentaria se encuentra en:

[http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/Documento\\_final\\_Jornada\\_Soberania\\_Alimentaria.pdf](http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/Documento_final_Jornada_Soberania_Alimentaria.pdf) f especialmente pp 6 a 8.

Como hemos intentado mostrar la construcción de Soberanía Alimentaria es un proceso colectivo de reafirmación autónoma de los pueblos, con enfoque en la equidad y la justicia social. Esto en Uruguay se refleja en el proceso de construcción del Plan Nacional de Agroecología (PNA).

### **El Plan Nacional de Agroecología (PNA)**

El desarrollo de experiencias agroecológicas en Uruguay se viene gestionando por productores, organizaciones sociales, consumidores y técnicos que han visto en el enfoque agroecológico una propuesta de desarrollo agrícola sustentable desde el punto de vista ambiental y socio-económico. Las primeras experiencias conocidas de agricultura orgánica o ecológica en el país datan de mediados de los 80.

El Plan Nacional de Agroecología (PNA) se encuentra actualmente en construcción<sup>34</sup>. El mismo fue concebido como una tarea colectiva y participativa, que hace a un entramado social que involucra a los distintos actores mencionados junto a productores y consumidores de productos agroecológicos. La propuesta de las organizaciones es que dicho Plan “integre diversos programas tendientes a fomentar el desarrollo y fortalecimiento de sistemas de producción agropecuaria familiar, ambiental, social y económicamente sustentable.” (Redes AT 2015; 26)

Esta construcción colectiva y participativa es operacionalizada a través de una consulta pública sobre el PNA, que pretende sistematizar

todas las acciones, experiencias y propuestas hacia caminos más sanos, justos y sustentables de producir, distribuir, preparar, consumir y compartir alimentos se conozcan y se intercambien. También experiencias culturales, de educación, investigación, difusión, campañas y organización social vinculadas a la agroecología, a la preservación y valorización de nuestros recursos genéticos, paisajes y ecosistemas rurales y naturales.<sup>35</sup>

Para ello se dispone de dos tipos de participación. Una que recoge propuestas, y otra que recoge experiencias, mediante formularios que se completan on line en la página citada.

El 2 de julio de 2015, la RNSNyC y la Red de Agroecología mantienen audiencia en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado<sup>36</sup>. En esa audiencia, las organizaciones plantean su decisión de “comenzar a diseñar una propuesta” del PNA, y solicitan “el apoyo tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo para poder avanzar en esa dirección.” Allí se fundamenta la necesidad del plan, se da cuenta de que el plan todavía no está elaborado y que se está trabajando en ello.

Una carta enviada en diciembre de 2015 al Pte. De la República, Dr. Tabaré Vázquez solicita su compromiso con diez puntos que las organizaciones que promueven el PNA consideran necesario sean incluidos en una política pública nacional de fomento de la Agroecología para nuestro país.<sup>37</sup>

---

34 El Proyecto de Ley para un PNA se encuentra disponible en:

<http://redagroecologia.uy/wp-content/uploads/2017/12/Proyecto-de-ley-presentado-comisi%C3%B3n.pdf>.

Ultimo acceso 23/12/17

35 Disponible en: <http://planagroecologia.uy/formularios/> Ultimo acceso 24/12/17

36 Existe versión taquigráfica disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/125220>. Ultimo acceso 23/12/17

37 Se puede acceder al contenido de la carta en: <http://redagroecologia.uy/por-que-es-necesario-un-plan-nacional-de-agroecologia>. Ultimo acceso 23/12/17. Durante los meses de mayo a noviembre de 2015 se

Los diez puntos a los que hace referencia la carta contienen los “lineamientos” del proyecto de ley presentado al año siguiente, los cuales se encuentran en el ANEXO N°1 de la presente investigación.

El 4 de agosto de 2016, un grupo de senadoras y senadores<sup>38</sup> presentó el Proyecto de Ley “Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas” (PNA), ante la Cámara de Senadores que ingresó a la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, para su discusión. Actualmente el proyecto se encuentra a discusión en el Parlamento.<sup>39</sup>

Muy esquemáticamente, en el Proyecto de Ley establece declarar “*de interés nacional la promoción y desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica... con el objetivo de fortalecer la soberanía y seguridad alimentaria...*” (Artículo 1). El artículo 3 crea la institucionalidad: “*Crease la Comisión Honoraria del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas... la que funcionará en la órbita de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca quien la presidirá.*” Los artículos 4, 5, 6, y 7, establecen respectivamente, los “*cometidos*”, la “*composición*”, las “*competencias*” y las “*facultades*” de la Comisión Honoraria. El artículo 9 establece los “*lineamientos*” estratégicos a desarrollar.

Para operativizar los contenidos propuestos en el PNA se están generando articulaciones entre diferentes actores: organismos estatales, ONG’s, movimientos sociales, UdelaR, el sistema político, productores agroecológicos y consumidores. Aquí merece destacarse el diálogo de actores y saberes para la Co-producción de conocimiento para un desarrollo rural sustentable. En la reunión de coordinación de la Red de Semillas de la que participamos se previó formar una Comisión Honoraria de Promoción de la Agroecología en Uruguay para hacer operativa la propuesta presentada en el marco del PNA.

Las organizaciones que promueven el PNA consideran que

el mismo debería enmarcarse en la aprobación y ejecución de una política pública de promoción, fomento y apoyo a la agroecología como opción viable para la agricultura familiar, que contribuya a la producción de alimentos sanos, la conservación de los agroecosistemas y los bienes naturales -con especial énfasis en el cuidado de los suelos y el agua y la protección y aumento de la biodiversidad. (Redes AT 2015; 31)

Para ello, otros instrumentos a generar serían

aprobación e instrumentación de un marco legal adecuado que promueva, fomente y proteja el derecho a producir en forma agroecológica y a una alimentación sana. Diseño y aplicación de un sistema tributario que fomente la producción familiar sustentable –como la agroecología o la incorporación de prácticas agroecológicas- y desincentive la producción

---

lanzó una campaña de firmas solicitando la adhesión a la carta. Aproximadamente 4000 ciudadanos adhirieron a la misma.

38 Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/9690522.PDF>. Último acceso 23/12/17. El PNA fue presentado por las señoras Senadoras Patricia Ayala, Ivonne Passada, Daniela Payseé, Lucía Topolansky y Mónica Xavier, y por los señores Senadores Ernesto Agazzi, Saúl Aristimuño, Marcos Carámbula, Leonardo De León, Rúben Martínez Huelmo, Rafael Michelini, José Mujica, y Enrique Pintado.

39 Esta afirmación es posible realizarla porque a Solicitud de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, se votó afirmativamente (19 en 21), el 21/03/2017, en la 5ª Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores, el “no archivar la carpeta” correspondiente al PNA (N° 641/2016).

insustentable. Integración del enfoque agroecológico enmarcado en el paradigma de la sustentabilidad ambiental, social, económica y de género, en la formación técnica, la extensión y la asistencia técnica y la investigación e innovación agropecuaria. Programas y fondos públicos para apoyar el desarrollo de la producción agroecológica y la transición, para facilitar la adopción de este sistema sustentable de producción que requiere un capital inicial con el que no cuentan los/as productores/as familiares. Programas y fondos públicos para apoyar a los productores que producen conservando los ecosistemas, cuencas hidrográficas, suelos, los recursos fitogenéticos y la salud de la población. Programas de apoyo a los emprendimientos colectivos para el procesamiento de los productos agropecuarios agroecológicos. (Redes AT 2015; 31)

En el contexto de construcción del PNA, como las semillas son consideradas uno de los pilares de la propuesta agroecológica, la RNSNyC entiende que a futuro es importante, entre otros desafíos,

defender el derecho de quienes producen a decidir sobre sus sistemas y prácticas de producción sustentable. Defender el derecho a recuperar, producir e intercambiar semillas, y garantizar que dicho derecho no se vea limitado por legislaciones que atenten contra la autonomía de los productores y productoras y sus organizaciones, ya sea mediante la restricción de la producción o del libre intercambio. Proteger a los productores y productoras de cualquier tipo de contaminación, ya sea por agroquímicos o contaminación transgénica de sus variedades criollas, como en el caso del maíz. (Redes AT 2015; 17)

En referencia a esto Redes AT mantiene vigente un convenio con la Facultad de Agronomía y Facultad de Ciencias (UdelaR) para hacer análisis microbiológicos en semillas de la RNSNyC para detectar posibles residuos de fertilizantes y agrotóxicos.<sup>40</sup>

En resumen, como decíamos anteriormente el PNA está en plena construcción, todavía no hay planes, ni programas, ni acciones desarrolladas en el marco del mismo, lo que hay es un Proyecto de Ley a discusión del Parlamento, y se está trabajando articuladamente entre los diversos actores, instituciones y ong's en cómo hacer operativos los lineamientos estratégicos; es decir, está el esqueleto, falta el contenido del plan, y en eso están trabajando los actores involucrados.

## Capítulo 5 - Análisis de la información

Luego de describir los antecedentes e hitos relevantes del proceso de construcción de un posible PNA, describiendo sus actores y el estado actual en que se encuentra la elaboración de ese Plan; este capítulo constituye un intento de analizar algunos de los desafíos que se tiene por delante para realizar ese objetivo. Nos enfocaremos para ello en algunos aspectos de la redacción del Proyecto de Ley para un PNA (2016).

---

40 Pese a la reglamentación –“Ley de Suelos” N° 18564 (2009) – que establece que debe haber una distancia de 250 metros entre cultivos transgénicos y no transgénicos, se ha detectado contaminación en semillas de Red a través de estos análisis. Al respecto ver:

<http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2009/10/Estudio-final.pdf> y

<http://www.redes.org.uy/2013/10/16/nuevos-casos-de-contaminacion-transgenica-en-uruguay>

Para ello habrá que observar la singularidad agroecológica diferenciándola de la agricultura industrial, y de la agricultura orgánica.

Asimismo, se analiza la interrelación de los actores que promueven el PNA, la visión de los actores acerca de los organismos internacionales vinculados a la agricultura, el relacionamiento de los actores con el MGAP, las vinculaciones con las fuerzas vivas de la sociedad, el marco legal, y la dimensión cultural en términos de defensa de un modo de vida.

### 5.1. La propuesta agroecológica

La expansión de la agricultura industrial en Uruguay en los últimos años, y el modelo de agronegocio que la acompaña, configuran un escenario que impone serias restricciones al desarrollo sustentable del país. Al respecto, en los fundamentos del PNA (2016)<sup>41</sup> se sitúan como amenazas el aumento de la erosión hídrica, contaminación de aguas, pérdida de biodiversidad y crecientes riesgos ambiental.

A su vez, los estudios citados en esta investigación, y otros, evidencian que este nuevo escenario compromete la permanencia y continuidad de los productores familiares, que son los principales productores de alimentos, no sólo en el país sino en todo el mundo.

La sustentabilidad de los productores familiares, dentro del modelo productivo vigente que exige la intensificación del uso de capital, viene siendo amenazada por su falta de financiamiento propio, por sus dificultades para acceder a financiamiento externo, por sus dificultades para incorporar los “paquetes tecnológicos”, por su dependencia de recursos externos, por su dificultad para acceder a tierras dado el incremento en los precios de venta y arrendamiento, entre otros factores.

Las respuestas a los problemas de los productores familiares según los entrevistados es que éstos se adapten al modelo de producción hegemónico, de ahí la aplicación de las Buenas Prácticas Agrícolas de la DIGEGRA: *“como aplicar los pesticidas, la protección de los trabajadores, fomentan la agricultura industrial, el paquete tecnológico, adaptado a la escala de los productores familiares”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016).

Las respuestas que desde la agricultura orgánica tampoco son satisfactorias porque responden a normas de producción bastante estrictas que dejan fuera los saberes milenarios de los agricultores, que retoma la propuesta de la agroecología. A su vez, en agricultura orgánica se contemplan los monocultivos, y esta arquitectura de un agroecosistema no se corresponde con las técnicas agroecológicas. A su vez, los canales de comercialización son diferentes: en la agricultura orgánica estos han tendido a reproducir las características de la concentración oligopólica que se observa en el sistema alimentario industrial, no considerando las transformaciones socio-económicas a las que se ven expuestos los agricultores familiares.

La comercialización en agroecología adquiere características totalmente distintas. Apuesta a la multiplicación de productores, en áreas urbanas, sub urbanas y rurales, para acercar los ciclos de producción consumo, estableciendo relaciones más directas, sin intermediarios. Lo vemos en el caso de Aldea Avatí, cuando lo entrevistamos, ellos venden *en forma directa*, en la chacra, a medida que la producción va saliendo, *puerta a puerta*, o en *ferias vecinales*. Esto achica los

---

41 Tal vez seamos repetitivos, pero, tenemos que tener bien presente que lo que existe a la fecha en un Proyecto de Ley para la construcción de un Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas. Y que a los efectos de simplificar la redacción le llamamos Plan Nacional de Agroecología (PNA), al igual que los actores involucrados en su construcción, fomento, promoción, difusión.

precios, rompiendo el mito de que los productos orgánicos son más caros.

Tanto en la redacción del Proyecto de Ley para un PNA como en la audiencia concedida a la Red de Agroecología y a la RNSNyC en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado (2/7/15), respecto de la demanda se visualizan dos vertientes. Por un lado, el crecimiento constante del mercado, mundial y nacional, de alimentos orgánicos (agroecológicos u orgánicos). Situando, para Montevideo, una demanda tres o cuatro veces mayor a lo que se produce, por tanto, es una demanda doble, la de la población y la de los puntos de venta. La otra demanda es social, y hace referencia a la continua denuncia sobre el uso de plaguicidas, en escuelas rurales, en pequeños poblados, y a la creciente conciencia de la población sobre los problemas de contaminación y medio ambiente.

Frente a esta situación, la propuesta agroecológica se levanta como una alternativa integral en términos de sustentabilidad, *“un enfoque, una ciencia... que tiene dimensiones biofísicas, sociales, políticas, culturales, económicas, asociadas al sistema agroalimentario.”* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016). Decimos que es integral porque *“la agroecología combina tres pilares relacionados con lo sustentable: lo económico, lo ambiental y lo social, y la combina de forma integral, es decir que no puede sostenerse uno si los otros dos faltan.”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

La agroecología como ciencia es definida en los fundamentos del PNA (2016) tomando como base una definición de consenso de la Red de Agroecología, la RNSNyC y SOCLA. La agroecología

emerge como una ciencia que reúne los aportes de distintas disciplinas científicas ecológicas y sociales, integrando y aplicando el conocimiento tradicional y prácticas culturales de los agricultores y las agricultoras, para diseñar y manejar agroecosistemas productivos, diversificados y resilientes con el objetivo de alcanzar la soberanía alimentaria y la justicia social. (PNA 2016, pág., 1)

El PNA (2016) presenta a la agroecología como un modo de producción, alternativo al industrial, sustentable en términos biofísicos, sociales, culturales y económicos. Un breve análisis de la definición anterior puede colaborar a esclarecer la propuesta agroecológica. Nos concentraremos en palabras claves de la definición y contrastaremos con los aportes recogidos en las entrevistas.

En primer lugar, la definición adoptada dice que la agroecología es una *“ciencia”*. En las entrevistas realizadas se destaca este punto de vista científico: *La agroecología es un enfoque, una ciencia, una propuesta, que tiene dimensiones biofísicas, sociales, políticas, culturales, económicas, asociadas al sistema agroalimentario.* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

La definición prosigue *“reúne los aportes de distintas disciplinas científicas ecológicas y sociales...”* A propósito de esta dimensión interdisciplinaria en nuestras entrevistas se destaca que la agroecología

Lo que plantea es basarse en principios provenientes de múltiples disciplinas como ecología, geografía, sociología, etc., para hacer un uso conservacionista de los recursos, o de los bienes de la naturaleza donde el objetivo es la productividad global o la capacidad de satisfacer la demanda social de alimentos como necesidad humana fundamental. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

En tercer lugar, la definición destaca “*integrando y aplicando el conocimiento tradicional y prácticas culturales...*”. Esto dialoga con el punto anterior en el sentido que la agroecología parte del saber de los campesinos, indígenas, productores familiares, de sus tradiciones sociales y culturales, incorporándolos, integrándolos, aplicándolos junto al conocimiento científico en un diálogo de saberes, y en ese sentido, la agroecología es transdisciplinaria:

La agroecología es una disciplina no sólo interdisciplinaria, sino que es transdisciplinaria, une el conocimiento de las disciplinas con el conocimiento popular, la interacción de los conocimientos de las distintas disciplinas se cruza con los saberes de los agricultores familiares, de los campesinos, de los indígenas, que traen saberes milenarios que se transmiten de generación en generación y ahí la academia tiene mucho para aprehender. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

La transdisciplina se construye desde diferentes saberes, desde la heterogeneidad y en forma colectiva:

el proceso de construcción de conocimientos en agroecología es algo siempre colectivo, tanto la construcción, como la puesta en práctica, como los resultados, ... todo se construye desde la heterogeneidad del lugar, desde la heterogeneidad de los conocimientos... siempre es participativa, es una participación consultiva con la gente. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Desde los propios productores, al respecto se manifiesta que,

principalmente trabajamos con la metodología centroamericana de campesino a campesino, donde el protagonismo del intercambio de saberes lo tienen los propios agricultores, no viene un técnico de forma vertical y te enseña o te dice como tenés que hacer las cosas, es una forma más horizontal de transmitir los conocimientos, y que incluye también lo social y lo cultural porque es entre pares la cosa. El intercambio de saberes se da en un contexto más humano, en un lenguaje común. (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

En la definición también se destaca la perspectiva de género al decir “*los agricultores y las agricultoras*”. En este aspecto se profundiza más abajo dada la importancia de las mujeres en la producción familiar.

La definición prosigue con “*diseñar y manejar agroecosistemas productivos, diversificados y resilientes.*” Esto sería la parte de propuesta productiva. Se entiende por “*diseñar y manejar agroecosistemas productivos*”:

son ecosistemas transformados, una porción de la naturaleza con arquitectura, composición y funcionamiento propio que posee un límite teóricamente reconocible para su adecuada apropiación por parte del ser humano. "En este sentido, la estructura, dinámica y arquitectura de los agroecosistemas resulta ser una construcción social, una coevolución de los seres humanos con la naturaleza. (PNA 2016, pág., 2)

Esta propuesta productiva no excluye las múltiples formas de practicar la agricultura, entre ellas se mencionan la agricultura ecológica u orgánica, agricultura biodinámica, permacultura, sistemas agroforestales, sistemas agrícola-ganaderos integrados, rotaciones, cultivos de cobertura, policultivos; que, a partir de un enfoque o base agroecológica permiten avanzar en la sustentabilidad de los agroecosistemas (PNA 2016; 2)

Se entiende por *diversificados* como una de las estrategias de producción agroecológicas que son opuestas los monocultivos (orgánicos o transgénicos) y la *resiliencia* se construye desde lo social, económico, político, cultural y ambiental, según uno de los entrevistados:

Uno de los aspectos clave es adaptar los cultivos y los animales a los ambientes y no al revés. Quiere decir que las variedades y los recursos que usas son más rústicos, más adaptables, con más capacidad de tolerancia a las variaciones ambientales. Otra estrategia es diversificar sistemas, cultivos, variedades, el uso del tiempo y del espacio en la tierra y en la región, eso también te da resiliencia zonal y predial. Otro elemento es importante es independizarse de recursos externos... Y otro elemento importante es la diversificación de los canales de comercialización, todo lo que tiene que ver con la estructura del manejo de sistemas, con los circuitos cortos, y la venta directa. La diversidad de canales y la diversidad de consumidores, y la formación de la gente en lo que consume, eso también hace que se pueda producir antes, se pueda comerciar en distintos tiempos, más rápido... En esto es crucial también la organización de los productores en el conocimiento y en la gestión de los insumos que manejan, las semillas que guardan, son elementos que tienen que ver en la construcción de fortalezas, de sistemas que hacen a un sistema más resiliente, y también ayudan en crisis económicas y al sustento diario. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

La definición culmina con el “*objetivo de alcanzar la soberanía alimentaria y la justicia social.*” En el proyecto de ley para un PNA, tomando como base la Declaración de Montevideo de la Unasur (2011) se define la *soberanía alimentaria* como “... el derecho inalienable de una Nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, de forma de poder producir los alimentos requeridos por su población.” (PNA 2016, pág., 10). La *justicia social* no es sólo un imperativo de la soberanía alimentaria para alcanzar un sistema agroalimentario sostenible, sino como el fundamento básico desde el que se tiene que construir ese sistema; es decir, corregir las injusticias estructurales e históricas. Y esta incorporación de lo social en los objetivos sugiere una reorientación en la crítica de los sistemas alimentarios hacia lo social y la organización de la sociedad como un todo. Al respecto de este análisis, el siguiente comentario de uno de los entrevistados es esclarecedor:

En ese sentido, la agroecología es también un proyecto transformador de la sociedad, que se defina en clave de conservación de recursos y comercio de bienes, en clave de satisfacer la seguridad alimentaria de la gente, en clave de decidir soberanamente como usa sus recursos, como los conserva, como diseña sus políticas agrarias, y sus políticas de educación en salud, en alimentación; orientada también por el concepto de justicia social, promoviendo la equidad de género, inter e intra generacional, de los jóvenes, y planteando que el tema de los alimentos y de los sistemas alimentarios es un tema que trasciende lo agropecuario, trasciende la gestión y el manejo de los recursos, porque el tema de la alimentación es de todo el mundo, y el tema de la conservación de las capacidades planetarias para generar esa alimentación también es de todos. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Respecto de los actores nos preguntábamos porque son los productores rurales quienes incorporan las técnicas agroecológicas, cual es su importancia. En una de las entrevistas se manifiesta lo siguiente:

Uno de los actores clave en la seguridad y soberanía alimentaria son esos productores. En el mundo, la agricultura industrial produce el 30% de los alimentos, el 70% lo producen la agricultura campesina, familiar o indígena, y dentro de este último grupo la mitad de la producción es realizada por mujeres. Como verás los productores familiares son actores clave en la producción de alimentos. Y esta importancia se relaciona con la agroecología de varias maneras: primero, por la capacidad de abastecer el mercado interno, y, en segundo lugar, por la capacidad de producir alimentos sanos. Ahí es donde entran en juego los productores agroecológicos u orgánicos, por la producción en cantidad y en calidad. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Cuando se consultó a los entrevistados ¿cómo se relaciona la Soberanía Alimentaria con la Agroecología?, uno de ellos afirma: “*La Agroecología es el paradigma metodológico de la Soberanía Alimentaria como concepto político.*” (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016) Sin embargo, se evidencian cambios en esta relación entre agroecología y soberanía alimentaria. Al consultar a la Red de semillas su visión respecto de la soberanía alimentaria y la relación de este concepto con el de seguridad alimentaria, enfatiza en que:

La Vía Campesina fue la organización que más cuestionó ese tema y trató de poner más sobre la mesa la cuestión de la soberanía alimentaria. Yo creo que hoy se trata desde los movimientos de hablar de ambas cosas de seguridad y soberanía alimentaria en vista de que no se puede hablar solo de soberanía alimentaria. Es claro que la soberanía alimentaria deja de lado los mercados internacionales, la trazabilidad, los acuerdos comerciales, está más volcada al mercado interno. (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Resulta pertinente indicar aquí los aportes de Ostrom en el entendido que estamos identificando las semillas criollas como un «recurso de uso común» en el sentido que la autora le da al término. Según Ostrom “no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un «recurso de uso común» que los propios implicados,” (1995: 40). Consultados los entrevistados sobre los bienes comunes y la relación de estos con la agroecología, aportan la siguiente información:

Desde el punto de vista conceptual la propuesta agroecológica implica si o si la conservación de la base biofísica de la producción, entonces ahí hay más allá de la actividad privada de los bienes comunes como la tierra, que podría discutirse si es un bien privado o no, la agroecología siempre ha planteado el mantenimiento y mejora de las condiciones del suelo, la biodiversidad, el agua, etc. Entonces, la estrategia de diseño y de manejo de los sistemas productivos y la estrategia de organización social, y los objetivos que se les pone a los sistemas de producción, se construyen mejor sobre la base de una cultura de una utilización de un bien de uso social, y de objetivos de satisfacer la demanda social, entendamos por ello las necesidades humanas básicas de alimentación y la productividad global de los sistemas productivos. Esto último es un hecho que no es menor, porque la productividad en la agricultura industrial es maximizar la productividad por unidad de superficie o insumo para maximizar la rentabilidad del producto agrario. En agroecología, en cambio, se plantea maximizar la productividad global del sistema manejándolo como un todo que incluye la adaptabilidad de los suelos, las características ambientales de los suelos,

la disminución del uso de insumos externos, etc., etc. todos estos elementos se relacionan con las formas de utilización de los bienes comunes. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Desde un punto de vista ideológico, algunos comentarios de los entrevistados dan cuenta de su concepción. Al hablar, en general, del modelo productivo se manifiesta,

ellos manejan otro modelo de producción y otro modelo de desarrollo que no es el de la agroecología... se trata de hacer sustentable las cosas dentro de un modelo que no es sustentable... la única forma es cambiar drásticamente el modelo o tender a un cambio de sistema que genera la insustentabilidad... la agroecología es también un proyecto transformador de la sociedad. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

La agroecología parece alejarse de un modelo *desarrollista*, acorde a los requerimientos actuales de este tercer estadio capitalista, que contempla la extracción intensiva de recursos naturales para el mantenimiento de la acumulación ampliada de capital, volviendo insustentable la vida en términos de género, intra e intergeneracionales. En palabras de uno de los entrevistados: “*en toda esta concepción la influencia latinoamericana es muy importante, es una concepción que compartimos y que está en contra de la mercantilización de la naturaleza.*” (RNSNYC, comunicación personal, 7/6/2016)

Esta mercantilización de la naturaleza opera como una fuerza destructiva de la naturaleza y el hombre. Se refleja en la degradación de suelos, en la contaminación ambiental, en los procesos de precarización de las condiciones de vida de los agricultores familiares, entre otras manifestaciones ya descritas.

En estos términos, la propuesta agroecológica, y el proyecto de ley del PNA, son una interpelación política realizada desde los movimientos sociales comprometidos con una producción agropecuaria sustentable. De alguna manera, esta interpelación se dirige a las instituciones, señala, directa o indirectamente, los intereses de su agenda política, las expone, y necesariamente evidencia hacia quienes gobiernan. Al respecto, se manifiesta en entrevista que

Desde el punto de vista ideológico, el gobierno de izquierda que tenemos toma decisiones dentro de un sistema económico neoliberal, tomando decisiones como todo gobierno de turno, que la inversión no se vaya, que el PBI crezca, y los gobiernos tratan de no perder poder conquistado en un país que le gusta tremendamente la estabilidad. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

El PNA (2016) no sólo es una interpelación política, sino un proyecto político. La agroecología es política. No se espera de brazos cruzados a que las soluciones lleguen, o que la economía global sea transformada vaya a saber uno por quien, no se cree que las condiciones estructurales sean inamovibles, no se espera que llegue una revolución. El PNA (2016) intenta construir *desde el pie*, ese futuro sostenible que, en el modelo de desarrollo actual no se visualiza.

Esa construcción de un PNA (2016) no es una revolución, más bien se entiende como resistencia. Resistencia contra los agrotóxicos, contra la contaminación, contra la afección a la salud, contra la mercantilización de la naturaleza, y de la vida. Esa resistencia, no espera el cambio social, lo construye.

Y lo construye porque, como hemos dicho, la agroecología no es tan solo un conjunto de prácticas productivas, sino que, incorpora también aspectos sociales y culturales, en las que éstas prácticas se sustentan.

Otro punto que integra los lineamientos programáticos en el PNA (2016) es la relación de la agroecología y la formación, capacitación, investigación y financiamiento. Tanto en la redacción del Proyecto de Ley para un PNA como en la audiencia concedida a la Red de Agroecología y a la RNSNyC en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado (2/7/15) se evidencia la falta de formación profesional en Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y la UdelaR, (no se mencionan los espacios de formación formal privados, porque no existe formación en agroecología, en ellos).

Actualmente lo que hay a nivel formal son algunos cursos cortos en UTU, y la cátedra de Sistemas Ambientales de la Facultad de Agronomía de la UdelaR, y prácticas de extensión, donde la presencia de estudiantes es minoritaria. Aparte de esto, pero es educación no formal, hay un cumulo importante de seminarios, talleres, cursos, diseminados por todas partes en el interior, que son brindados por los propios productores. Se requiere por ello avanzar en espacios de formación formal a nivel de la UdelaR y la UTU, integrando de forma más sistemática la disciplina agroecológica en los programas curriculares.

En diálogo con lo anterior se da cuenta de la ausencia de programas de investigación específicos en agroecología. En 2013 cerró el proyecto de investigación orgánica del INIA. Además, *La ANII o la CSIC de la UdelaR tampoco tienen llamados exclusivos sobre investigación sobre agroecología o soberanía alimentaria* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016). Lo que hay es llamados a programas de investigación en la línea de la agricultura familiar

cuando hay un llamado para investigar sobre conservación de suelos, ellos quieren que se presenten todos allí, incluso los que producen de forma orgánica o agroecológica, pero no reconocen que estos sistemas [los agroecológicos] tienen una complejidad diferente y preguntas de investigación diferentes, y metodologías de investigación diferentes. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

La investigación, en agroecología, se plantea de forma descentralizada, los estudios tienden a enfocarse en cada ecosistema, como si fuera único, y se realiza junto a los productores. Esto se diferencia de la investigación en agricultura industrial que tiende a centralizarse en la aplicación del “paquete tecnológico”.

Según los entrevistados, esto repercute de diversas formas,

le quitan la dimensión cultural, económica y social, de organización colectiva, y la ven desde una dimensión exclusivamente técnica y la reducen a técnicas de producción nomás, ... al hacer eso no la sitúan como una estrategia para la soberanía tampoco. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Tampoco hay programas de financiamiento específicos para productores agroecológicos. El financiamiento al que acceden también cae en una línea general de producción familiar, pero están dirigidos hacia el adaptar la producción familiar al “paquete tecnológico”, y como los productores agroecológicos presentan algo más “integral” quedan fuera, no ganan las propuestas, no acceden a financiamiento.

## 5.2. El rol de las mujeres rurales en la agroecología

Desde la visión de la agroecología se entiende que las mujeres juegan un rol fundamental en la conservación de las semillas y en la producción de alimentos, por eso, en la construcción de la soberanía alimentaria es clave el reconocimiento de las mujeres como sujeto político. Más arriba destacábamos que el 70% de la producción mundial de alimentos “*lo producen la agricultura campesina, familiar o indígena, y dentro de este último grupo la mitad de la producción es realizada por mujeres.*” (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

En este sentido, REDES AT y la Red de Grupos de Mujeres Rurales (RGMR) han desarrollado una estrategia de formación conjunta, con el objetivo de lograr

un conocimiento más profundo del funcionamiento de las cuencas hidrográficas como territorios a escala local, de los sistemas y prácticas de producción agroecológica y de la recuperación y producción de semillas criollas. Este proceso ha permitido fomentar y potenciar la participación, ya que motiva a comprometerse con una gestión más integral del territorio desde los espacios de vida y trabajo para el pleno ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria y al agua. (Redes AT 2015; 24-25)

Este reconocimiento del rol político de las mujeres y su importancia para los procesos de construcción de soberanía alimentaria también es reconocido a nivel internacional tanto por los movimientos sociales, como por los organismos internacionales, como por los diferentes Estados nacionales. Al respecto uno de los entrevistados manifiesta:

La agroecología a nivel mundial incorpora la equidad de género en su propuesta. Uruguay está inmerso en esa lógica, y las mujeres participan más en todo lo que tiene que ver con los temas ambientales y la organización de redes participativas, están los grupos de mujeres rurales y los grupos de mujeres agroecológicas, urbanas y rurales, los grupos de mujeres que trabajan en la conservación de semillas. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

El PNA (2016) contempla este rol de las mujeres rurales y considera como necesario: “*Aplicar políticas diferenciadas para los productores/as familiares agroecológicos/as y promover la equidad, en especial de jóvenes y mujeres en estos procesos.*” (Anexo N° 1, ítem 7)

El planteo es importante porque, como es conocido y denunciado por las mujeres rurales, la agricultura industrial relegó a la mujer rural al ámbito doméstico, expulsándolas de los procesos de producción, excluyéndolas de su derecho al trabajo o convirtiéndolas en asalariadas.

## 5.3. La interrelación entre los actores.

Los distintos actores que fomentan, apoyan y promueven el PNA, ya mencionados, están en constante interrelación y accionar, tanto con actores locales como con actores internacionales. Esta interrelación se evidencia en las competencias de cada uno de los actores.

Mientras que la Red de Agroecología se encarga de los procesos de certificación participativa, la RNSNyC se ocupa del rescate y revalorización de semillas nativas y criollas, SOCLA aporta al proceso desde el ámbito académico, Redes AT difunde artículos y publicaciones relacionados a la promoción de agroecología y soberanía alimentaria, entre otros de sus objetivos. Hay que agregar a ello la participación de consumidores de productos orgánicos y agroecológicos, y la centralidad de

los productores familiares dado que es a partir de sus necesidades y conocimiento que se construye el PNA.

El PNA, como decíamos en el apartado descriptivo, viene siendo una construcción colectiva, participativa y abierta a los aportes de toda la sociedad a través de consulta pública donde se sistematizan propuestas y experiencias.

Las semillas criollas, el acceso a la tierra, el diálogo de saberes y la co-producción de conocimiento y la agroecología, como modo de producción, son considerados pilares fundamentales para la Soberanía Alimentaria en Uruguay.

#### **5.4. La visión de los movimientos sociales acerca de los organismos internacionales vinculados a la agricultura.**

Como veíamos en el capítulo estado del arte, la FAO como organismo internacional no toma partido a favor de una práctica productiva particular, y en ese sentido sitúa a la agroecología como una de las tantas alternativas productivas. Asimismo, no reconoce que haya consenso en cuanto al concepto de soberanía alimentaria; tampoco lo rechaza, y subraya que no es antagónico ni alternativo al concepto de seguridad alimentaria, y trata, de manera un tanto peculiar, de articular los dos conceptos bajo el concepto de derecho a la alimentación en un discurso “de una más amplia libertad”, con el propósito de ligar seguridad, desarrollo y derechos humanos.<sup>42</sup>

A su vez, tanto la FAO como el IICA impulsan y fomentan la *agricultura climáticamente inteligente* como alternativa productiva. También la FAO impulsa la *intensificación sostenible*, esta última con fuerte presencia en Uruguay como veremos más adelante.

Respecto de estos temas, la Red de Semillas entiende que

actualmente corremos cierto riesgo con el término agroecología, últimamente lo ha utilizado FAO bajo el concepto de agricultura climáticamente inteligente que promueve más transgénicos, y es más de lo mismo, aplicación de biotecnología. Entonces, se desvirtúa lo que es la agroecología, lo reducen a una forma de producción nomás, a lo económico, se apoyan en una sola dimensión y se desvirtúa totalmente el concepto, se presta para los intereses hegemónicos que dominan en el mundo, las transnacionales, los mercados internacionales, la acumulación capitalista, etc... y le quitan todo lo que tiene de social, de cultural; esto desvirtúa la ecuación y le quita la integralidad al concepto.” (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Quienes promocionan la agroecología y la soberanía alimentaria, a esto le llaman *cooptación corporativa*.

A su vez, otro de los entrevistados manifiesta respecto de la FAO que

en términos de seguridad y soberanía se inclinan mucho por el concepto de seguridad alimentaria, en una postura totalmente acrítica sin cuestionar el modelo de desarrollo del agronegocio, donde predomina una concepción basada en la coexistencia de enfoques, producir más en los lugares más pobres sin cuestionar a los más ricos, toda la misma propuesta que a nivel del sistema agroalimentario mundial. No hubo un cambio de enfoque

---

42 Se puede ampliar la información sobre este debate y las implicancias para los Estados y sus políticas públicas en el documento citado: FAO 2013; pp 10-16. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> Último acceso: 26/07/2016

hacia una postura más crítica o hacia desmaterializar algunas economías, no hay nada de eso. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Una de las preguntas que fueron surgiendo era ¿quién decide la hechura de las políticas públicas en el MGAP? ¿Los organismos internacionales influyen en las decisiones del MGAP? Al respecto, durante la entrevista a la Red de Semillas surgen varios comentarios, uno de ellos es claro al respecto: *“la política de FAO en cada país es apoyar los procesos de seguridad alimentaria y trabajar en aquellos intereses relacionados con la alimentación y el acceso a alimentos en la línea del país que se trata.”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016) Es decir, según el entrevistado, es el país el que decide soberanamente que rumbo tomar y la FAO acompaña y apoya esa decisión. Acá en Uruguay, como la decisión la toma el MGAP, y es, según el entrevistado *“pro agronegocio”* lo que sucede es que *“la línea que tiene la FAO de apoyar los procesos que los países decidan a partir de sus propias instituciones, queda bastante alejado de los movimientos sociales, de los procesos sociales más de base.”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Decíamos más arriba que ni la FAO ni el IICA se inclinan a favor de ninguna alternativa productiva; pero resulta paradójico, contradictorio, que impulsen la suya propia, al proponer la *intensificación sostenible* o la *agricultura climáticamente inteligente*. Esta contradicción también aparece en las entrevistas respecto del MGAP: *“ellos decían no podemos decir que hay un estilo de producción mejor que otra, las formas de producción son todas iguales, igualmente buenas.”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Con respecto al IICA, los entrevistados coinciden en que es una institución más alineada a la agricultura industrial: *“es bastante cuestionable ya desde origen, porque facilitaron el proceso de adopción de los conocimientos y tecnologías que introdujo la revolución verde etc., etc., y, en ese sentido, ellos no tienen una línea de trabajo que promueva la agroecología con movimientos sociales, con grupos de base, y, en ese sentido, sigue la línea de FAO.”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Todo esto que venimos desarrollando en esta dimensión de análisis parece ser bien característico de lo *postmoderno*. A la luz del marco teórico utilizado el discurso de las instituciones es interpretado como un discurso *neutro*, reificado, vacío de contenido, sin profundidad, pura cascara, una parodia, un *pastiche* como dice Jameson (1991).

Esto, aparentemente, se traduce en una despolitización del discurso por parte de los organismos internacionales (y el MGAP), tratan de que la cuestión quede en lo técnico, pero la decisión es política.

## 5.5. Relacionamiento con el MGAP

Una de las dimensiones que nos propusimos analizar es la relación entre los actores que promueven la agroecología en Uruguay con actores estatales que consideramos de relevancia para el fomento de la agroecología en Uruguay. Creemos que el principal de estos actores es el MGAP, y en el análisis a desarrollar debemos visualizar sus distintas unidades organizativas. La relevancia de este actor se desprende de sus cometidos<sup>43</sup>, que, entre otros, como entidad estatal se encarga de *“velar y promover el desarrollo rural sostenible con énfasis en el desarrollo económico, social y*

---

43 Disponibles en: <http://www.mgap.gub.uy/institucional/ministerio/cometidos-del-mgap> [último acceso 10/8/2017]

*ambiental*". Esta dimensión de análisis podemos subdividirla en dos partes; por un lado, identificaremos que rol juega el MGAP en la promoción de la Agroecología y la Soberanía Alimentaria en Uruguay; por otro lado, el relacionamiento entre el MGAP y los actores que promueven la agroecología en Uruguay.

Un fragmento de la entrevista a la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas que integra las dos partes de esta dimensión de análisis, y es bastante ilustrativo de la situación, y podríamos decir hasta la resume, es el siguiente: *"podes encontrar más apoyo y promoción de la agroecología afuera del MGAP, en otras instituciones, en el MSP, con la DINAMA, con el MVOTMA, en el INC, en el MIDES incluso, que dentro del MGAP. Con esas instituciones hemos logrado realizar charlas, eventos, proyectos pequeños, se generó otra sintonía, que estamos muy lejos de lograr con el MGAP."* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

En relación al rol que juega el MGAP en la promoción de la agroecología en Uruguay, dentro del listado de lineamientos generales y metas trazadas del MGAP para el 2015-2019<sup>44</sup> *"necesarios para contribuir al desarrollo sostenible del país"* no se hace mención a la agroecología ni a la promoción de la misma como sistema de producción alternativo al industrial. Uno de nuestros entrevistados manifiesta que *"el Estado uruguayo no ha desarrollado políticas de estímulo a la producción agroecológica"*. (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

En el proceso de elaboración del PNA se le asignó un lugar relevante al MGAP: *"en el MGAP fue muy difícil, nosotros reivindicamos que el MGAP tiene que estar, incluso se formó una comisión interministerial, y con participación de la sociedad civil organizada, para formular el plan, y propusimos que la presidencia de la comisión lo tuviera el MGAP, para que estuviera en la mesa de discusión y tuviera un rol importante, porque sin el apoyo del ministerio es muy difícil generar cambios en el territorio rural. Ahora que ya presentamos, lo que viene, y que esperamos, es que el MGAP, se tome esto con seriedad y compromiso, para que salga adelante."* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

A su vez, manifiestan que *"el MGAP ni siquiera la nombra a la agroecología, no la consideran", "no existen políticas públicas de fomento de la agroecología en Uruguay."* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Al respecto, el informe de Redes AT (2015; 43) manifiesta que *el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca apoya el desarrollo de la Agroecología y la Soberanía Alimentaria en Uruguay a través del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)*. Respecto a la DGDR, que es la sección institucional dentro del MGAP que apoya y promueve la agroecología, la Red de Semillas manifiesta que *"la DGDR tiene una visión más amplia de lo que es la agroecología que la del MGAP, e integra la parte social y cultural; pero no es la visión que predomina dentro del MGAP."* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

El apoyo y fomento de alternativas de producción agrícola sustentables en términos ambientales, no de base agroecológica, por parte del MGAP, se enmarca en una estrategia de promoción de la *"intensificación sostenible"*. Esto se destaca en los lineamientos generales y metas trazadas del MGAP para el 2015-2019, antes citados. Aquí debemos prestar atención a que esta estrategia del MGAP se inscribe en la participación de Uruguay como país piloto, desde 2013, de la iniciativa global de la ONU *"Sustainable Development Solutions Network"* (SDNS).

---

44 Disponibles en: <http://www.mgap.gub.uy/institucional/gestion/lineamientos-politicos> [último acceso 10/8/2017]

El “SDSN Uruguay” es coordinado por OPYPA y el INIA<sup>45</sup>. La relevancia de esto para nuestra investigación es que utiliza la metodología *backcasting*.<sup>46</sup> A grandes rasgos, el enfoque implica que se visualicen metas sucesivas y progresivas (ambientales y productivas) a alcanzar de intensificación sostenible para cada uno de los sectores involucrados (carne, lechería, arroz, cultivos y forestal), asegurando el equilibrio óptimo entre los mismos. Ello implica la implementación de políticas públicas, tecnológicas, de investigación, y adopción de tecnología para la consecución de metas fijadas; lo cual hace pensar que es una estrategia de largo plazo dado que se establecen metas y objetivos de desarrollo sostenible hacia el año 2030.

Lo anterior lleva a preguntarse ¿en qué medida la estrategia de “intensificación sostenible” que lleva adelante el MGAP es compatible con la estrategia de la agroecología? Este ha sido un aspecto muy destacado por nuestros entrevistados cuando se les consulto acerca de la existencia o no de políticas públicas para fomentar la agroecología: *“No, la política del MGAP es el cómo hacer, aplicar bien el paquete, esa es la visión, la aplicación del paquete tecnológico de la revolución verde. En esa línea son los proyectos que el MGAP y la FAO financian en conjunto, las ‘buenas prácticas’ como ellos le llaman. Como aplicar los pesticidas, la protección de los trabajadores, fomentan la agricultura industrial, el paquete tecnológico, adaptado a la escala de los productores familiares, es decir, para los pequeños y medianos establecimientos. Es lo que hace la Dir. Gral. de la Granja, por ejemplo, esa es la línea del MGAP para la producción familiar”*. (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Las Guías de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) de la DIGEGRA vienen siendo implementadas desde el 2014 en el marco de un programa de capacitación continua que da prioridad a productores ubicados en las cuencas del Río Santa Lucía y Laguna del Cisne<sup>47</sup>. Esta estrategia se sitúa alineada a las prioridades de cooperación de la FAO en la región que, entre otras, destaca *la agricultura familiar con énfasis en la intensificación sostenible* (FAO 2012; 41); la estrategia de intensificación sostenible también es promovida por el IICA.

Otro de los entrevistados manifiesta que: *“recientemente se trabaja con el concepto de intensificación ecológica, o intensificación sostenible, que la adoptó el MGAP ahora, y de acá en adelante van a ser 10 o 15 años de investigación tratando de volver sustentable la intensificación, y va a ser más de lo mismo, ya lo sabemos, van a ser años de perder energía, recursos.”* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Los anteriores aportes sitúan a Uruguay en una línea de desarrollo sustentable que se identifica más alineada con lo que vienen promoviendo los organismos internacionales como la FAO o el IICA, y que no se corresponde con la promoción de una agricultura familiar de base agroecológica impulsada por los movimientos sociales. Esta última, según un informe elaborado por el IICA (2017)<sup>48</sup> marca una presencia muy fuerte en la región en países como Nicaragua, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia.

Respecto del relacionamiento entre, por un lado, la Red de Semillas y la Red de Agroecología como promotores de la Agroecología en Uruguay, y, por otro lado, el MGAP podemos encontrar

45 Al respecto ver: <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-ejecutora/direccion-general-de-secretaria/21-11-2016/en-la-cop22-se-presento-proyecto> [Último acceso 20/8/2017]

46 Al respecto ver: <http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/5399/1/Rev.INIA-2015-No43-p.71-73.pdf> [Último acceso 20/8/2017]

47 Al respecto ver: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-la-granja/oportunidades-y-proyectos/14-11-2016/buenas> y <http://www2.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,digegra,digegra-guia-de-buenas-practicas-agricolas,O,es,0>, [último acceso: 26/07/2016]

48 Disponible en: <http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2017/BVE17089182e.pdf>

cierto apoyo respecto de la agroecología. Así, por ejemplo, la DGDR, a través del Programa de Fortalecimiento Institucional, apoya el desarrollo de la agroecología y realiza talleres de apoyo, difusión y promoción de las prácticas agroecológicas. En este programa han participado la Red de semillas y la Red de Agroecología. Un ejemplo de ello ha sido el Proyecto “Más tecnologías”, desarrollado entre 2014-2016. Esta experiencia, nos cuenta uno de los entrevistados, se inscribe en la siguiente lógica: “*A veces lo que hay desde el MGAP son líneas de financiamiento de proyectos, y, entonces, lo que hacemos es presentar proyectos productivos de base agroecológica*” (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Por otra parte, la relación entre estos actores ha sido tensa. Esta tensión se encuentra centrada por la contaminación de semillas criollas y en la existencia del reglamento que rige la *coexistencia regulada*.

El Decreto 353/008<sup>49</sup> considera que “es de interés la promoción de una política de coexistencia regulada entre vegetales genéticamente modificados y no modificados”, y autoriza (artículo 1) *la introducción, uso y manipulación de vegetales y sus partes genéticamente modificados*. Además, crea la institucionalidad en materia de Bioseguridad: el Gabinete Nacional de Bioseguridad (GNBio), la Comisión para la Gestión del Riesgo (CGR), una instancia técnico-científica para la Evaluación del Riesgo en Bioseguridad (ERB), y el Comité de Articulación Interinstitucional (CAI).

El documento *La coexistencia excluyente* (Redes AT 2009) es contundente en sus conclusiones al demostrar que: “existe flujo de transgenes desde cultivos comerciales de maíz GM hacia cultivos de maíz no-GM.” (pág., 22). Desde la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas se entiende que “*no es posible la coexistencia regulada*” de los dos modelos actualmente en pugna, el industrial y el orgánico o agroecológico. Ha manifestado públicamente su preocupación con este decreto, y ha denunciado públicamente reiterados casos de contaminación en semillas de productores que integran la Red.

A modo de ejemplo, en 2013, en un artículo de La Diaria<sup>50</sup>, que denunciaba nuevos casos de contaminación por transgénicos, se expresaba “*la coexistencia regulada es simplemente retórica*”, “*yo creo que es bastante impracticable*”, “*se ha optado porque todo sea transgénico*”.

Ante el avance de nuevos proyectos extractivistas en 2017, en otro artículo de La Diaria<sup>51</sup>, José Puigdeval, integrante de varias organizaciones sociales, y hablando también por parte de la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, expresa que: “*Nosotros perdimos la confianza. No vamos a participar más en el proceso de participación ciudadana en la Quebrada de los Cuervos, y se consolida un conflicto territorial.*”

Recientemente, una denuncia realizada por REDES AT, ante la aprobación de nuevos eventos transgénicos, menciona que, desde el año 2013, se vienen denunciando casos de contaminación en semillas de la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas<sup>52</sup>.

49 Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/353-2008> [último acceso 29/08/17]

50 Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/10/cuando-el-maiz-era-maiz/> [último acceso 29/08/2017]

51 Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/4/concejo-vecinal-de-quebrada-de-los-cuervos-se-retiro-de-ambitos-de-participacion-ciudadana-por-aval-a-proyecto-minero/>

52 Disponible en: <https://www.redes.org.uy/2017/12/20/nuevos-transgenicos-primacia-de-la-presion-de-los-agronegocios-por-encima-del-cuidado-a-la-salud-y-el-medio-ambiente/>

Uno de nuestros entrevistados dice *“El MGAP debería estar preocupado por la Soberanía Alimentaria... el MVOTMA también, porque a veces aparece dissociado el ambiente de la ganadería, pero el vínculo entre la producción y la conservación es esencial. Un país no es soberano en producir si no es soberano en cuidar sus recursos.”* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016) El informe de Redes AT (2015; 12) afirma que *“no existe en Uruguay una política de monitoreo de los efectos producidos por la nueva expansión agrícola”*. Otro de los entrevistados afirma que *“no hay políticas públicas de protección contra los cultivos transgénicos, solo recomendaciones para adaptarse a la forma de producción industrial a pequeña escala.”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016) A su vez INIA (Estancia experimental Las Brujas) en 2013 cerró el programa de investigación orgánica. Esto fue consultado con los entrevistados quienes afirman que fue por *“motivos políticos”* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016) y por *“falta de presupuesto”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016).

Durante el transcurso de esta investigación no se ha detectado repartición estatal que promueva la agricultura de base agroecológica. Tampoco se hallaron datos a nivel interinstitucional. Solo hemos encontrado iniciativas aisladas como las mencionadas más arriba del MIDES, IMC, INC.

## 5.6. Marco legal

En diálogo con los aportes de Jameson (1984), los estudios regulacionistas señalan que cambios en el patrón de acumulación son acompañados con cambios en el modo de regulación: *“(...) Es decir, el modo de acumulación debe materializarse en un régimen de acumulación, que toma la forma de normas, leyes, hábitos, redes de reglamentación etc., que garanticen la unidad del proceso, esto es, la consistencia apropiada entre comportamientos individuales y el esquema de reproducción. Ese cuerpo de reglas y procesos sociales interiorizados tiene el nombre de modo de regulación”* (Lipietz, in Harvey, 1998; 143).

La nueva configuración que ha tomado la producción agrícola industrial en Uruguay, los agronegocios, ha requerido ser acompañada por cambios en el esquema regulatorio, que de algún modo la instituyen. Esto no solo ocurre aquí, sino que es regional y mundial.

A modo de ejemplo, ya mencionamos el Decreto N° 353/008 que establece como política de estado la *“coexistencia regulada entre vegetales genéticamente modificados y no modificados”*, y crea la institucionalidad citada en materia de Bioseguridad.

También se aprobaron un conjunto de leyes y decretos, paralelos, que acompañan el proceso, que habrá que darle seguimiento para observar su influencia respecto del desarrollo del PNA y la soberanía alimentaria en Uruguay. Este seguimiento es importante porque: *“las prácticas históricas de producción de semillas en los predios y de intercambio con los vecinos y vecinas constituyen estrategias clave para la soberanía alimentaria y la agroecología...”* (Redes AT 2015; 16). Lo que se evidencia por testimonios de productores agroecológicos y organizaciones campesinas, indígenas, y productores familiares del continente es que este tipo de legislación atenta contra esas prácticas históricas y culturales de intercambio. Algunas de estas leyes son:

- La Ley N° 16580 (1994) “Protección de las Obtenciones Vegetales” (adhesión de Uruguay a las UPOV '78).
- La Ley N° 17011 (1998) “Ley de Marcas”, reglamentada por Decreto N° 34/999.
- La Ley N° 17164 (1999) “Ley de Patentes de Invención”.

A propósito de este tipo de leyes, que, aplicadas a las semillas, intentan legalizarlas, privatizarlas se manifiesta:

Las leyes de patentes dan potestad a las empresas a reclamar el pago de royalties por el uso de sus eventos transgénicos. Por tanto, aquel que fue víctima de la contaminación puede pasar a ser un defraudador objeto de litigio por parte de las empresas dueñas de las patentes. (Redes AT 2009; 23)

La Ley N° 16811 (1997) “Ley de Semillas”, y crea el Instituto Nacional de Semillas (INASE), reglamentada según Decreto N° 438/004 (año 2004), y modificada nuevamente según Ley N° 18467 del año 2009 (actualmente vigente).

La Ley N° 19317 (2015) “Promoción de la Biotecnología”, y crea (Artículo 8) el Grupo Interministerial de la Industria Biotecnológica (GIIB) y el Consejo Sectorial de Biotecnología (CSB).

La Ley N° 19553 (2017) “Ley de Riego con Destino Agrario”, fuertemente criticada por varias instituciones y organizaciones de la sociedad civil por considerarla un intento de privatización del agua.

Hay que mencionar las políticas activas de fomento de inversiones en el país, por ejemplo: la Ley N° 16906 (1998) “Ley de Inversiones”, y los Decretos N°455/007 y N° 002/012 que actualizaron la reglamentación de dicha ley, y establecen exoneraciones de impuestos (IRAE e IP). Este tipo de leyes son relevantes a considerar porque constituyen importantes incentivos para los capitales extranjeros dadas las facilidades tributarias que brindan.

Al respecto, Redes AT (2009) afirma que “creemos que con la reglamentación actual y el modus operandi con que está procediendo el Estado, se está facilitando el desarrollo de agronegocios que utilizan tecnología transgénica y excluyendo otros tipos de producción.” (pág., 13).

Esta postura no presenta diferencias con la opinión de las organizaciones sociales de otros países latinoamericanos que consideran que durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI ha habido esfuerzos por imponer las semillas comerciales, procedentes de las transnacionales, y por dificultar y reemplazar las semillas campesinas. Ahora el objetivo es prohibir las semillas campesinas, prohibir el uso o hacerlo imposible.

A propósito de esto, según Montecinos (2017), representante de GRAIN, se conocen tres versiones de las UPOV. Las primeras, de 1961, sólo prohibían usar el nombre de una variedad de semilla registrada. Las segundas, 1978, ya prohibían la comercialización; es decir, si una empresa registraba una variedad sólo esa empresa podía comercializarla. Las terceras, de 1991, son las más agresivas, porque prohíben la reproducción de las semillas, o sea el intercambio, práctica milenaria de los campesinos y agricultores familiares.

Estas UPOV'91, que actualmente se trata de imponer, vienen siendo fuertemente resistidas por los movimientos sociales y organizaciones de base de todo el continente, y, en América Latina, sólo se encuentran vigentes en Perú<sup>53</sup>. En Uruguay no lograron establecerse las UPOV 91; siguen vigentes las UPOV 78 que reconocen el derecho de los productores a las prácticas tradicionales de intercambio de semillas.

---

53 El dato se encuentra disponible en: <https://www.grain.org/es/article/entries/5540-nuevos-acuerdos-de-comercio-legalizan-el-robo-corporativo-y-vuelven-ilegales-las-semillas-campesinas> (anexo 2) último acceso 20/12/17.

Las nuevas reglamentaciones que pretenden asegurar la producción de “semillas de calidad”, no sólo al decir esto dicen que las semillas nativas y criollas son de mala calidad, sino que implica la privatización de un bien común, que es la base de la soberanía alimentaria. Pero, además, estas reglamentaciones son análogas a la falacia de los *círculos de calidad total* de la acumulación flexible. Cuanto mayor calidad, mayor obsolescencia programada en las mercancías (menor su tiempo de duración); cuanto mayor “semillas de calidad”, mayor bioseguridad incorporada en ellas; más tecnología, menos naturaleza. En esta transformación, las semillas van perdiendo su *valor de uso* (alimentar a la humanidad), para transformarse en *valor de cambio* (materia prima para la producción industrial de biocombustibles, etc.).

### 5.7. Dimensión vinculaciones externas

Entre estos actores, y los otros que también participan ya sea desde el apoyo, o en la difusión o promoción del PNA se vienen generando redes horizontales activas, de participación. Sin embargo, cabe preguntarse si se cuenta con una base social sólida como para generar un cambio duradero.

En el entendido que consideramos importante para la promoción del PNA y la Soberanía Alimentaria en Uruguay la vinculación del movimiento con las principales *fuerzas vivas* del país nos pareció pertinente consultar a los entrevistados acerca de su relacionamiento con otros actores como, por ejemplo, el sistema político, el PIT-CNT y la FEUU.

Con el sistema político se mantienen constantes intercambios con diferentes actores ya sean diputados, senadores, ediles que apoyan y promueven la agroecología; a su vez, los integrantes de la red de semillas e integrantes de otras organizaciones sociales que promueven la agroecología participan de las sesiones de las Comisiones del Senado y en Diputados<sup>54</sup>.

En los hechos estas participaciones sirven para discutir y debatir del tema, pero la sensación de los entrevistados respecto del sistema político es resumida de la siguiente manera “*nadie te va a decir que no a una buena idea, buenas intenciones tenemos todos...*” (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Por otra parte, la FEUU parece no estarse manifestando públicamente respecto de la promoción del PNA, más allá de acciones aisladas, o algún grupo minoritario que realiza actividades de promoción:

“Últimamente el sector estudiantil está bastante inmovilizado. La FEUU en general no se está movilizándolo en este tema, lo cual lamentamos, porque el tema de la alimentación, la soberanía, y el uso de los recursos naturales, es algo que trasciende la agronomía, vincula temas de ciencias, salud, economía, artes, lo social, ingeniería, arquitectura, etc.”. (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

En otro pasaje de la entrevista se reconoce que

“El otro gran aliado que creemos que podíamos tener es el movimiento social de los

---

<sup>54</sup> Para los interesados, se encuentra disponible un variado material para realizar futuros trabajos en la web: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy); en nuestra búsqueda por la palabra “agroecología” aparecen 7 asuntos tratados, 8 diarios de sesiones, 14 versiones taquigráficas y 7 repartidos, siendo las primeras menciones al tema del año 1992. Mayor información se encuentra si se busca por agricultura orgánica o ecológica, o por seguridad/inseguridad o soberanía alimentaria.

trabajadores. El PIT-CNT respaldó el PNA. Nosotros no tenemos movimiento social organizado de productores, o de campesinos u ocupantes de tierras como lo es el MST en Brasil, Uruguay no tiene esas características. Sin embargo, el movimiento social organizado si puede ayudar a generar eso, y ahí tenemos un deber, porque si trabajáramos más con el área de salud del PIT-CNT, con los trabajadores rurales, ellos tienen formación, tienen capacidad organizativa, y de generar presión e influencia como para parar las cosas.” (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Los actores entrevistados coinciden en la necesidad de realizar mayores esfuerzos para vincular a la sociedad toda con el tema que se está abordando: *“tenemos que salir de nuestro centro trascender un poco la cuestión agraria, salir a hablar con la población, general debate, explicar la situación agraria en Uruguay, el impacto en la economía, la concentración de riqueza, la crisis de la tierra, el agronegocio, las bondades del proyecto de país que se podría construir con base en la agroecología, y ahí, estoy segura, hay una enorme masa de gente que apoyaría el proyecto, pero no hemos ido por ahí todavía.”* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016) Eso estaría generando desconocimiento acerca de la temática, invisibilizándolo como problema de la sociedad toda, y falta de involucramiento, como debilidad en la promoción del PNA. En una postura autocrítica reconocen que *“no nos hemos abierto lo suficiente... no nos ha dado ni la capacidad ni la energía para hacerlo.”* (SOCLA, comunicación personal, 10/6/2016)

Este trabajo no pretende abarcar el tema en su totalidad, escapa a nuestras posibilidades, pero consideramos, de una importancia decisiva para los actores involucrados, que la propuesta agroecológica debería prestarse a un análisis exhaustivo de cómo colocar en la agenda política la aprobación del PNA. Aquí vale preguntarse ¿cómo entra un tema en la agenda política?; es decir, plantearse si debe ser puesto a consideración como un cambio en el modo de producción (tal como está propuesto), o como un tema de salud pública, de medio ambiente, etc.; estamos entrando en el terreno de las ciencias políticas, y como decíamos excede nuestras posibilidades.

En relación a lo anterior, como vimos hace falta abrir el debate hacia toda la sociedad, volverlo capilar, difundirlo, generar mayor conciencia, pero parece no haber grandes manifestaciones de protesta para visibilizar el tema, para que sea visibilizado por toda la sociedad; lo que si hay es mucho diálogo y debate, pero parecen ser siempre los mismos los que dicen presente. Parece ser necesario, en los tiempos que corren, que las manifestaciones sean masivas para llamar la atención del sistema político.

*“... hay mucho desconocimiento en general en la sociedad. Lo que si hay es una conciencia creciente sobre temas ambientales, la contaminación del agua, los transgénicos, la soja, por la alimentación, el medio ambiente, pero hay como una ignorancia de los temas, como si estuviera muy lejos lo rural, todo suena como muy raro, lo mismo les pasa a los técnicos del ministerio, hay como un desconcierto, como un no saber, que no genera rechazo, pero hay un desconcierto, un no saber.”* (RNSNyC, comunicación personal, 7/6/2016)

Esto es indicador de un camino a recorrer, una estrategia a desplegar. Combatir ese *desconocimiento*, la *ignorancia*, el *desconcierto*, el *rechazo*, y, de otra parte, aprovechar esa *conciencia* creciente sobre los temas ambientales, la contaminación, etc. Históricamente, los cambios sociales fundamentales se han dado cuando un orden social dado entra en crisis y cuando los movimientos sociales crean voluntad política, mediante una amplia y popular presión social. Es,

en este sentido, que consideramos el proyecto de un Plan Nacional de Agroecología un proyecto pedagógico, que es a la vez un proyecto político y estratégico. La habilidad de crear presión social es una condición necesaria para que el movimiento por la aprobación de un PNA se convierta en un movimiento efectivo para el cambio social.

Este proyecto pedagógico no se refiere a dar cursos técnicos a los agricultores o debatir el tema entre los productores, técnicos, ong's, eso ya se está haciendo. Nos referimos a volverlo capilar en la sociedad, difundirlo en todos los ángulos, desde lo macro a lo micro, generar movilizaciones multitudinarias o eventos que concentren grandes cantidades de gente, tener presencia en los medios de comunicación, en fin, ganar *espacios de poder*.

### 5. 8. Dimensión cultural: la lucha por un modo de vida

Para culminar este capítulo de análisis, intentaremos despejar del PNA (2016) y del discurso de los actores que lo promueven, una dimensión subjetiva, cultural, y veremos en esta dimensión la *singularidad* del momento por el que estamos atravesando, porque lo que está en juego no se agota en procesos de concentración y extranjerización de la tierra, el problema no es solo de procesos de proletarización de los productores familiares, ni tampoco se trata de contaminación ambiental, temas de salud, o derecho humano a la alimentación; éstas son solo sus expresiones fenoménicas, sino que lo que está en juego es la defensa de un modo de vida: el de los agricultores familiares agroecológicos, y el acceso de la humanidad a alimentos saludables.

Para acercarnos a esta dimensión será necesario contrastar los discursos y las prácticas, lo dicho con lo no dicho. Nos concentraremos, para tomar como ejemplo, porque la cuestión parte de ahí, porque son el principio y el fin del proceso productivo, en el significado *simbólico*<sup>55</sup> de las *semillas*. Entendemos que el contraste de los discursos ayuda a revelar *rasgos constitutivos de lo postmoderno* (Jameson 1991); los aportes del autor pueden ayudarnos a comprender el presente histórico por el que estamos atravesando, y explican los porque de las resistencias, de las luchas, de los movimientos campesinos, indígenas, y de los productores familiares.

Del lado de los agricultores familiares, encontramos en el discurso referido a las semillas los siguientes términos: “las semillas son nuestro legado, nuestro conocimiento, nuestros saberes, nuestra cultura”, “son obra campesina e indígena, son memoria, tradiciones, creación colectiva”, “son fuente de vida, y reservorio de historia y cultura”, “no son tan solo un recurso productivo, son vida, historia, formas de vida, afectos, visiones, cultura”, “las semillas son libertad”, “las semillas son nuestra verdad”, entre otras frases, términos.

Del otro lado, cuando observamos el discurso técnico científico asociado al de las multinacionales, que intentan apoderarse de la producción mundial de semillas, se está en presencia de los siguientes términos: “semillas de calidad”, “bioseguridad”, “biotecnología”, “paquete tecnológico”, “organismos genéticamente modificados” “marcas”, “patentes”, “tecnologías de ADN recombinable”, “transgén”, “transformación”, “evento transgénico”, entre otros.

Como primer aspecto, uno de los lineamientos del PNA (2016) se propone “fomentar la conservación y uso de recursos genéticos autóctonos” (Artículo 9, ítem 10; pág., 16); a su vez, la RNSNyC tiene como objetivo principal “*el rescate y revalorización de variedades criollas o tradicionales*”, mediante un “*sistema de participación de conservación de valores genéticos ‘in situ*”. Este “*in situ*”, implica el trabajo con el *ser vivo*, y es el que marca la diferencia; porque la

---

55 Según Jameson (1984) lo Simbólico (lacanian) es la dimensión omitida en la oposición marxiana-althusseriana de ideología y ciencia (pág., 72).

ingeniería genética implica trabajar “*in vitro*”, fuera del ser vivo, en el laboratorio. Entonces, esto marca una distancia, un clivaje, y una profunda *artificialidad*, dentro de la producción agrícola moderna, porque estamos hablando de la reproducción biológica de la vida<sup>56</sup>. Se podría decir que, de lo vivo, de la creación de la vida, a partir del *trabajo vivo*, se pasa a la abstracción tecnológica, “*una nueva tecnología que refleja todo un nuevo sistema económico mundial.*” (Jameson 1984; 28). Las semillas *transformadas* en pura tecnología hacen ver que aquello que parecía natural se vuelve puramente técnico, y, al mismo tiempo, las libera de toda relación política y simbólica.

En segundo lugar, las nuevas reglamentaciones que pretenden asegurar la producción de “semillas de calidad”, no sólo al decir esto dicen que las semillas nativas y criollas son de mala calidad, sino que implica la privatización de un bien común, que es la base de la soberanía alimentaria. Pero, además, estas reglamentaciones son análogas a la falacia de los *círculos de calidad total* de la acumulación flexible: cuanto mayor calidad, mayor *obsolescencia programada* en las mercancías (menor su tiempo de duración). En el ámbito de la producción de semillas esta falacia se traduce en que cuanto mayor “semillas de calidad”, mayor bioseguridad incorporada en ellas; más tecnología, menos naturaleza, más procesos genéticos. En esta transformación, las semillas van perdiendo su *valor de uso* (alimentar a la humanidad), para transformarse en *valor de cambio* (materia prima para la producción industrial de biocombustibles, etc.). Este tipo de producción incrementa los niveles de *extrañamiento* de los productores rurales, dado que antes ellos sabían que producían para alimentar, ahora producen para materia prima. Cuanta más calidad, más artificialidad, menos naturaleza, más apariencia.

Y, aquí, la apariencia es importante, porque revela la *nueva superficialidad* de lo postmoderno. Una superficialidad, que como decíamos, al despejar toda relación política y simbólica de la producción, del *trabajo*, como *praxis*, que aparece en *ausencia de profundidad, pura materialidad sin significado, ni cuerpo ni naturaleza* (Jameson 1991; 30), totalmente desprendida de los contenidos simbólicos, culturales que tradicionalmente han acompañado a las semillas. Por lo cual, esta apariencia se revela como puro simulacro; las semillas, que son el principio y el fin del ciclo productivo de alimentos, son *transformadas* en un simulacro, un *pastiche*<sup>57</sup>. Cuanto más *estética*, menos sustancia. De ahí la validez de la nueva y actual demanda por *seguridad nutricional*<sup>58</sup>, junto a la soberanía alimentaria.

Estas nuevas reglamentaciones también son expresión de una nueva ola expansiva del capital que llega a lugares donde antes no lo hacía. Al decir de Jameson (1991) la forma más pura de capital que jamás haya existido, una prodigiosa expansión del capital por zonas que hasta ahora no se habían mercantilizado (pág., 55). Y agrega que la destrucción de la agricultura capitalista del tercer mundo por la Revolución Verde *es una penetración y colonización, históricamente nueva y original* (Jameson 1991; 55)

---

56 “El intercambio de información genética entre plantas y entre animales se realiza a través de la reproducción sexual... desde la década de los 80 del siglo XX, se han desarrollado nuevas técnicas biotecnológicas, lo que se denomina *biotecnología moderna*, que permiten la transferencia de genes sin involucrar el cruzamiento sexual entre individuos. En particular, la metodología denominada *ingeniería genética* incluye una etapa *in vitro* (fuera del ser vivo) de modificación o rediseño del ADN de uno o varios genes lo cual se logra mediante la *tecnología de ADN recombinante*, seguido por una etapa de transferencia del ADN recombinante desnudo a células del organismo receptor, proceso que se denomina *transformación*.” (Borsani et al 2010; 31)

57 Parafraseando a Jameson (1991) el *pastiche* es puro simulacro, una copia sin original. Su omnipresencia en la postmodernidad es compatible con la adicción, que tienen los consumidores de un mundo transformado en meras imágenes, en pseudoacontecimientos, en espectáculos. Una sociedad del simulacro.

58 El concepto de seguridad nutricional en el PNA (2016) aparece asociado al concepto de seguridad y soberanía alimentaria, y se sitúa como uno de los lineamientos estratégicos a desarrollar (artículo 9, ítem B).

Otro aspecto a considerar es la denominación “evento transgénico”<sup>59</sup>. Al origen de una nueva especie, semilla, o planta transgénica le llaman “evento”. Un evento contiene, según donde nos ubiquemos, tres acepciones. Puede ser algo programado, “*tengo un evento mañana*”, puede ser algo imprevisto “*tuve una eventualidad*”, o puede ser un acontecimiento, que engloba a las dos anteriores. Las tres acepciones involucran el factor tiempo, entonces ¿cuál de las tres elegir que mejor refleje el momento actual? Consideramos que la respuesta aparece cuando el “evento transgénico” es “autorizado”, ya sea para comercialización o para experimentación, porque es en ese preciso momento donde se vuelve social. En ese momento, el “evento” se vuelve un *acontecimiento*, un punto en el espacio-tiempo, que suspende la historia, el pasado, lo invisibiliza, lo niega, como si no hubiera existido, no hay saber acumulado en los agricultores familiares, no hay cultura indígena ni campesina. Para el comercio postmoderno de semillas no hay nada de esto, lo que hay es pura mercancía, *es el fetiche de la mercancía llevado a su máxima expresión* (Jameson 1991;). En resumen, solo hay tiempo presente. Esto marca un *debilitamiento de la historicidad* (Jameson 1991) como otra de las características de nuestro actual presente.

Un último punto, respecto de la autorización de los eventos transgénicos, que nos parece importante en relación a lo que decíamos anteriormente. Jameson dice que *la postmodernidad convierte a los metarrelatos en una trivialidad: solo registra las propias variaciones, y sabe de sobra que los contenidos son también meras imágenes* (1991; 9). La autorización es un *registro* que instituye una posibilidad (de comercialización, de investigación, etc.), y al tiempo que lo hace, niega el pasado de esa semilla, ahora modificada, como hemos visto (el metarrelato, la cultura indígena, campesina, etc.). Pero, esto del *registro* es sumamente preocupante porque es la negación misma del agroecosistema, y aquí la vinculación, nuevamente con el PNA, dado que, si nuestro parecer resulta válido, al negar al agroecosistema niega la coevolución de los humanos con la naturaleza. Y, tememos decir, que no sólo el registro sino el “evento transgénico” también lo niega. Entonces, como hemos dicho, si la agroecología se define como *la ciencia de los agroecosistemas* (Sicard 2014), de ahí es que podemos comprender la lucha de los movimientos sociales por la agroecología y la soberanía alimentaria contra las patentes a las semillas, contra las UPOV, contra la propiedad intelectual.

## Conclusiones

El estudio del Proyecto de Ley de un Plan Nacional de Agroecología para Uruguay nos ha llevado por este largo recorrido temático que, aunque incompleto, fue necesario para comprender los motivos que llevan a su formulación, la propuesta agroecológica, los actores involucrados y sus relaciones internas, externas e institucionales, también los obstáculos y desafíos, latentes y estructurales. Esa necesidad se justifica en nuestra distancia respecto del tema que, aunque se nos reveló como una debilidad, intentamos aprovechar para poder *cartografiar*, desde un punto de vista crítico, el estado actual del presente histórico en el que nos encontramos.

De allí, que sea posible, ahora, despejar algunas fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas, que se presentan de cara a la formulación del plan, al menos las que hemos podido detectar.

Como **fortalezas** hemos podemos identificar, en primer lugar, un fuerte entramado social constituido en torno a la propuesta agroecológica, conformando una amplia red activista, que se

---

59 Es la recombinación o inserción particular de **ADN** ocurrida en una célula vegetal a partir de la cual se originó la planta transgénica, o lo que es lo mismo, la inserción en el genoma vegetal en forma estable y conjunta, de uno o más genes que forman parte de una construcción definida. (MGAP)

manifiesta en acciones en el territorio, estudios académicos, y publicaciones de diversos tipos. Esto involucra a los distintos actores locales que promueven, difunden y apoyan al PNA en Uruguay y sus enlaces con movimientos análogos de otros países. En segundo lugar, un cúmulo importante de experiencias prácticas consolidadas que hace falta difundir. En tercer lugar, los productores agroecológicos tienen presencia en casi todo el país, y todos los meses aparecen nuevos productores interesados en sumarse a la propuesta.

Las **oportunidades** son varias y de distinto tono. En primer lugar, la necesidad de revisar el modo de producción agrícola parece estarse instalando en la agenda de los organismos internacionales vinculados a la agricultura, y empiezan a ver a la agroecología como una alternativa productiva viable en términos de seguridad alimentaria y en términos de sustentabilidad. Esto a su vez, se va trasladando paulatinamente hacia los Estados y sus instituciones. En segundo lugar, se destaca la existencia de una creciente demanda de mercado por alimentos saludables, y una creciente demanda social por temas de salud, nutrición y medioambiente, vinculados a la contaminación por agrotóxicos. En tercer lugar, existe un potencial de crecimiento importante para la construcción del PNA si se amplían las bases de participación social al vincular plenamente a las *fuerzas vivas* del país con la propuesta agroecológica, y si se genera mayor compromiso de actores clave del medio rural, que puedan generar *presión social* en el sistema político.

Una de las **debilidades** que encontramos, manifestada por los entrevistados, es cierto desconocimiento que hay sobre el tema de la agroecología, en la población en general, sobre todo urbana, en la UdelaR, en el MGAP. Otra debilidad, creemos que estructural, se encuentra en la falta de una promoción más activa del PNA por parte del MGAP, dada la relevancia que tiene la institución en el sector. En tercer lugar, la base de apoyo social del PNA parece ser aun incipiente por cuanto no se visualizan movilizaciones masivas en torno a la propuesta; falta abrir el tema a un ámbito más amplio de visibilización.

La principal **amenaza** se localiza hoy en la nueva legislación que atenta contra la biodiversidad, contra la producción agroecológica, y la soberanía alimentaria del Uruguay. Las nuevas leyes de semillas, las UPOV, las normas de certificación y otras, han creado un régimen de propiedad privada (base del capitalismo desde su inicio) sobre un *bien común* como lo son las semillas; y, no sólo eso, sino que van mucho más allá, construyendo monopolios sobre el uso y la comercialización de semillas, prohibiendo prácticas ancestrales de acopio, intercambio, y otras, que terminan convirtiendo en crímenes este tipo de prácticas.

Asociado a lo anterior existen grandes intereses comerciales, grandes grupos de poder representados en cámaras comerciales, el sistema político, las instituciones estatales e internacionales vinculadas a la agricultura, que generan fuertes resistencias para un cambio de modelo.

En definitiva, como manifiesta uno de los entrevistados, “la agroecología es también un proyecto transformador de la sociedad”, que se ubica en otro modelo de desarrollo, contrario al actual que mercantiliza la naturaleza y la vida. Dentro de este proyecto de transformación de la sociedad es que se ubica el PNA actualmente en construcción. Ese proceso de construcción ya de por sí es valioso como expresión de resistencia, vida, verdad y libertad ante un orden neoliberal que intenta privatizar las culturas y saberes milenarios.

**Acrónimos**

ANII – Agencia Nacional de Investigación e Innovación  
 BM – Banco Mundial  
 CAI – Comité de Articulación Interinstitucional (GNBio-MGAP)  
 CGR – Comisión para la Gestión del Riesgo (GNBio-MGAP)  
 CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños  
 CEUTA – Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas  
 CNFR – Comisión Nacional de Fomento Rural  
 CSIC – Comisión Sectorial de Investigación Científica (UdelaR)  
 DGDR – Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP)  
 DIGEGRA – Dirección General de la Granja (MGAP)  
 DINAMA – Dirección Nacional de Medio Ambiente (MVOTMA)  
 ERB – Evaluación del Riesgo en Bioseguridad (GNBio-MGAP)  
 FAO – Organización para la Alimentación y la Agricultura (Naciones Unidas)  
 FMI – Fondo Monetario Internacional  
 GNBio – Gabinete Nacional de Bioseguridad (MGAP)  
 IAP – Investigación Acción Participativa  
 IC – Intendencia del departamento de Canelones  
 IM – Intendencia de Montevideo  
 INASE – Instituto Nacional de Semillas  
 INC – Instituto Nacional de Colonización  
 INIA – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria  
 INJU – Instituto Nacional de la Juventud (MIDES)  
 ITyT – Intendencia del departamento de Treinta y Tres  
 IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
 JUNAGRA – Junta Nacional de la Granja (MGAP)  
 LVC – La Vía Campesina  
 MCAC – Movimiento Campesino a Campesino  
 MIDES – Ministerio de Desarrollo Social  
 MGAP – Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca  
 MSP – Ministerio de Salud Pública  
 MVOTMA – Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
 OEA – Organización de Estados Americanos  
 ONG – Organizaciones no Gubernamentales  
 OPYPA – Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias (MGAP)  
 OSC – Organizaciones de la Sociedad Civil  
 PIT-CNT - Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional Trabajadores  
 PNA – Plan Nacional de Agroecología  
 PSAT – Plan de Soberanía Alimentaria Territorial del departamento de Treinta y Tres  
 REAF – Reunión Especializada en Agricultura Familiar (Mercosur)

REDES AT – Redes Amigos de la Tierra Uruguay  
 RGMR – Red de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay  
 RNSNyC – Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas del Uruguay  
 SOCLA – Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología  
 UdelaR – Universidad de la República  
 UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas  
 UPOV – Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales  
 UTU – Universidad del Trabajo del Uruguay  
 USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

### Bibliografía

Acosta, Yamandú (2012) *Reflexiones desde “Nuestra América”*. *Estudios latinoamericanos de historia de las ideas y filosofía de la práctica*. Capítulo “Nuestra América”: vigencia y validez pp 21-41. Montevideo: Nordan-Mec.

Altieri, Miguel (1999) *Agroecología: Bases científicas para una agricultura sustentable*. Nordan: Montevideo, Uruguay

Arbeletche, Pedro. Coppola, Macarena. Paladino, Cintia (2012) “Análisis del Agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo” en *Agrociencia Uruguay*, julio-diciembre, volumen 16 N°1, pp 110-119. Disponible en: [http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/513574/mod\\_resource/content/1/Pedro%20Arbeletche.%20Agricultura.pdf](http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/513574/mod_resource/content/1/Pedro%20Arbeletche.%20Agricultura.pdf) [último acceso: 26/07/2016]

Batthyany, K. coord (2011) *Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. UdelaR, Montevideo

Borsani, Omar et al (2010) “Biotecnología moderna, cultivos transgénicos y proceso de adopción en Uruguay”, en García Prechac, Fernando et al *Intensificación Agrícola: desafíos y oportunidades para un país productivo y natural*. Montevideo, UdelaR: Ediciones CSIC

Dogliotti, Santiago (2012) *Desarrollo sostenible de sistemas de producción hortícolas y hortícola-ganaderos familiares. Una experiencia de co-innovación*. INIA. Disponible en: <http://www.inia.uy/Publicaciones/Documentos%20compartidos/18429300512082857.pdf>

FAO (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, 13 al 16 de noviembre. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> [último acceso 26/07/2016]

FAO (2012) Ley Marco sobre Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf> [último acceso 26/07/2016]

Gómez, Alberto (2011) *Desarrollo local con enfoque agroecológico: la experiencia del Plan de Soberanía Alimentaria Territorial en el departamento de Treinta y Tres*. UdelaR: Facultad de Agronomía. Disponible en: <http://www.fagro.edu.uy/agrociencia/index.php/directorio/article/download/768/617> [último acceso 26/07/2016]

Gordillo, Gustavo (2013) *Seguridad y Soberanía Alimentaria. Documento base para discusión*.

FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> [último acceso 26/07/2016]

Harvey, David (1998) *La condición de la postmodernidad. Investigación sobre el origen del cambio cultural*. Amorrortu editores: Buenos Aires. Disponible en:

[http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Harvey-D\\_1990\\_La-condicion-de-la-posmodernidad-Investigacion-sobre-los-origenes-del-cambio-cultural.pdf](http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Harvey-D_1990_La-condicion-de-la-posmodernidad-Investigacion-sobre-los-origenes-del-cambio-cultural.pdf) Último acceso 14/12/17

Hinkelammert, Franz (2006) *El sujeto y la ley*. Capítulo XI: El retorno del sujeto humano reprimido frente a la estrategia de la globalización (pp 483-498). Venezuela, Ministerio de la Cultura: Ediciones El perro y la rana.

IICA (2017) Políticas públicas y marcos institucionales para la agricultura familiar en América Latina. Disponible en:

<http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2017/BVE17089182e.pdf> [último acceso 27/08/2017]

Nicholls, Clara Inés et al (2013) *Agroecología y resiliencia socioecológica*. CYTED. Medellín, Colombia

Perazzoli, A, y Galeano, P (2006) *Red de Agroecología. Programa de Certificación Participativa*. Montevideo. Disponible en: <http://redagroecologia.uy/wp-content/uploads/2014/12/manual-operativo.pdf> [último acceso 26/07/2016]

Piñeiro (2013) DOSSIER. En *Revista Ciencias Sociales*. N° 32, Vol. 26, pp 7-16

Piñeiro (2014) “Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo”, en Almeyra Guillermo et al coords.: *Capitalismo: Tierra y Poder en América Latina (1982-2012)*. México DF, CLACSO, pp., 215-258.

Ramis Olivos, Alvaro (2013) *El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom*. En *Revista Ecología Política*. Disponible en: <http://www.ecologiapolitica.info/?p=957> [último acceso 26/07/2016]

REDES AT (2009) La coexistencia excluyente. Transgénicos en el Cono Sur – El caso uruguayo. Disponible en: <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2010/06/La-coexistencia-excluyente.pdf> Último acceso 19/12/17

REDES AT (2015) *Soberanía Alimentaria en Uruguay: Situación Actual, Propuestas y Experiencias*. 2ª edición ampliada, diciembre. Disponible en: [http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2016/01/Public\\_Sob\\_Alum\\_Uru\\_2\\_Edicion.pdf](http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2016/01/Public_Sob_Alum_Uru_2_Edicion.pdf) [último acceso 26/07/2016]

Ruiz Olabuénaga, J (2012) *Metodología de la investigación cualitativa*, 5ta edición. Bilbao, Universidad de Deusto.

Sarandón, Santiago (2014) *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/75868/1/agroecologia.pdf> [último acceso 26/07/2016]

Sevilla, Eduardo (2014) *La agroecología como estrategia metodológica de transformación social*. Instituto de Sociología y Estudios Campesinos de la Universidad de Córdoba, España. Disponible en: [https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/la\\_agroecologia\\_comoEduardo-Sevilla.pdf](https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/la_agroecologia_comoEduardo-Sevilla.pdf)

Sicard, Tomás (2014) *Perspectiva ambiental de la Agroecología*. Kimpres: Bogotá, Colombia.

### **Fuentes consultadas**

- <http://www.biodiversidadla.org>
- <http://www.ceuta.org.uy/>
- [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)
- [www.fao.org](http://www.fao.org)
- <https://www.grain.org/es>
- <https://www.iica.int/es>
- [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)
- [www.ladiaria.com.uy](http://www.ladiaria.com.uy)
- [www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy)
- <https://parlamento.gub.uy/>
- <http://planagroecologia.uy/>
- <http://www.reafmercosul.org/>
- [www.redagroecologia.uy](http://www.redagroecologia.uy)
- [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)
- <https://redsemillas.uy/>
- [www.socla.co](http://www.socla.co)