

## I - La Ley de Soberanía Alimentaria a los 10 años

Esteban Daza  
Tamara Artacker  
Ronnie Lizano  
(coords.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ESTEBAN, D., ARTACKER, T., and LIZANO, R., coords. La Ley de Soberanía Alimentaria a los 10 años. In: *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios: avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador* [online]. Quito: Editorial Abya-Yala, 2020, pp. 23-121. ISBN: 978-9978-10-466-8. <http://doi.org/10.7476/9789978105689>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

I  
**La Ley de Soberanía Alimentaria  
a los 10 años**

---

# La soberanía alimentaria en la picota: A propósito de un veto inconstitucional

---

Elizabeth Bravo<sup>1</sup>

Alberto Acosta<sup>2</sup>

## Introducción

Muchas cuestiones de fondo relacionadas a la vida misma, como lo es la alimentación, fueron inscritas en el texto de la Constitución de Montecristi. Allí, entre otros temas, se establecieron, por ejemplo, los principios básicos para que el Estado garantice la soberanía alimentaria, alentando el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y también fijando restricciones para productos o prácticas que puedan afectarla. Esos aspectos, transformados en artículos constitucionales, fueron ampliamente discutidos durante los debates de Montecristi entre los y las asambleístas, con el ejecutivo y con la sociedad. Y estos debates son los que faltaron y siguen faltando en la elaboración y aprobación de las leyes derivadas de la Constitución, sobre todo con gobiernos que dieron la espalda a la carta magna y a la misma sociedad.

---

1 Bióloga ecuatoriana. PhD en Biología-Micología University College of Wales, Aberystwyth. Gales-UK. Profesora universitaria. Forma parte de Acción Ecológica.

2 Economista ecuatoriano. Profesor universitario. Exministro de Energía y Minas. Expresidente de la Asamblea Constituyente.

La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria debió hacer realidad una de las disposiciones constitucionales más relevantes: el derecho humano a la alimentación soberana. En Ecuador, a partir de esa disposición constitucional, resultaba y resulta aún indispensable disponer de un marco jurídico que establezca los lineamientos y las bases para cristalizar ese mandato constitucional. Pero, ¿qué entendemos por soberanía alimentaria?

La soberanía alimentaria implica recuperar el control sobre nuestra propia agricultura y nuestra alimentación. Es el derecho de los agricultores, en especial de los más pequeños, de los campesinos, en ejercer el control sobre la agricultura, y es el derecho de los consumidores a ejercer el control sobre la alimentación. ¿En quién reside hoy el control de la alimentación? ¿Quién decide qué comemos, qué y cómo se tiene que cultivar? (Acosta, 2012)

Estas preguntas debían ser resueltas a través de la Ley de soberanía alimentaria; pero el veto del presidente Rafael Correa a la ley elaborada en la Asamblea Nacional, no sólo que debilitó lo que se había aprobado allí (que ya era deleznable), sino que se afectó abiertamente las disposiciones constitucionales sobre la materia. Y lo que es más dramático, dejó intocada una situación lamentable: en las ciudades consumimos alimentos cuyo origen muchas veces desconocemos, su calidad es dudosa, y sus precios suben continuamente; en el medio rural, el campesinado y otros agricultores están atados a usar paquetes tecnológicos, caen en manos de comercializadoras y otros intermediarios, quienes se apropian de buena parte de las ganancias, dejándolos ahogados económicamente; el país debe importar alimentos ya que muchos de sus mejores suelos agrícolas se dedican a las exportaciones antes que a alimentar a los ecuatorianos y las ecuatorianas.

### ***Un veto y los retrocesos en materia de soberanía alimentaria***

El texto de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA) fue aprobado en febrero 2009 por el entonces llamado “Congre-

sillo”. Esta era una instancia legislativa conformada por un grupo de los asambleístas constituyentes quienes tenían a su cargo elaborar cuerpos legales para instrumentar en primera instancia lo decidido en la Asamblea Constituyente, aprobada por consulta popular el 28 de septiembre del 2008. Entre sus cometidos se incluía desarrollar un Régimen de Soberanía Alimentaria (Primera Disposición Transitoria, Constitución del Ecuador 2008).

En la discusión de la ley se presentaron más de 20 versiones; la mayoría de las cuales fueron rechazadas por las organizaciones campesinas, ecologistas, productores agroecológicos y consumidores que mantenían la movilización que se había generado por el proceso constituyente de Montecristi. Finalmente la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA) terminó siendo una ley marco sobre soberanía alimentaria, y se dispuso que, a partir de ella, se desarrollen legislaciones específicas sobre temas como el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas, agrobiodiversidad y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, el seguro y los subsidios alimentarios (LORSA, Segunda Disposición Transitoria).

Como lo dijimos, el 20 de marzo del 2009 el presidente de la República vetó el proyecto de ley de la Asamblea; teniendo que ser procesado dicho veto en 30 días, como ordena el artículo 138 de la Constitución del Ecuador. Aunque el veto fue discutido en varias sesiones del parlamento (el resultado de los debates está publicado en la plataforma del cuerpo legislativo), nunca se consiguió un consenso por lo controversial del contenido del veto. Finalmente, el ejecutivo, sin haber recibido informe alguno de la Asamblea Nacional, dispuso la publicación la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria incorporando el veto parcial, como se constata en el Registro Oficial del 28 de abril del mismo año.

El 21 de octubre 2009, Acción Ecológica presentó una Acción Pública de Inconstitucionalidad a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, firmada por una gran cantidad de actores relacionados

con el tema. Allí se abordaban las principales preocupaciones relacionadas con el veto. Hasta que recién años más tarde, en la sentencia del 21 de junio del 2012 de la Corte Constitucional, se negó la acción de inconstitucionalidad.

Pasados 10 años de la mencionada ley cabe preguntarse ¿en qué consistía el veto presidencial a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria? Analicemos los puntos más controversiales del veto presidencial.

### ***Un veto a favor del monocultivo de biocombustibles***

Con el veto se levantó la prohibición de utilizar cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, tal como se había establecido en el texto aprobado por el legislativo.

Con eso se abrió una ventana enorme para ampliar dichos cultivos. Esto ha permitido que, en la práctica, se desarrollen políticas públicas que promueven la transformación de zonas dedicadas a la producción de alimentos en monocultivos de palma y caña para la producción de biocombustibles: es decir alimentos para los vehículos y no para los seres humanos.

Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando la expansión del monocultivo y *prohibiendo* la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional (Art. 3.d, LORSA, Informe del Segundo Debate).

El texto publicado, que recoge el veto presidencial dice:

Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando *en lo posible* la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional (art. 3.d. LORSA).

Tan es así que poco después de que entrara en vigencia la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, la Secretaría de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) afirmaba que:

La generación de biocombustibles, (...) ha sido identificada como una actividad productiva prioritaria. (Y que) se está diseñando una estrategia para utilizar el etanol derivado de la caña de azúcar que se mezclará con la gasolina y para utilizar palma africana para desarrollar biodiesel. (SENPLADES, 2009, p. 205)

En el actual régimen, 10 años después, se mantienen las mismas expectativas. Una nota de prensa del 3 de abril 2019 describe que

unas 30 000 hectáreas de arroz podrían convertirse en siembra de caña, para así impulsar la producción de etanol en el país, como parte del nuevo programa de agrocombustibles del Ministerio de Agricultura (El Universo, 3 de abril 2019).

La producción de biocombustibles origina varias distorsiones. A mayor superficie dedicada al cultivo de productos para elaborarlos, menor será la de los suelos para producir el resto de alimentos. Esto como es obvio, trastoca una adecuada relación oferta-demanda, con consecuencias en los precios, que tienden a subir, alterando la oportunidad y calidad de la oferta. Además, este tipo de monocultivos ocasionan cada vez la pérdida de biodiversidad, que, como anotamos anteriormente, es uno de los pilares de la soberanía alimentaria. Por otro lado, los biocombustibles demandan grandes áreas de producción agrícola, con prácticas intensivas en capital y tecnología, así como con elevado uso de agrotóxicos que contaminan los suelos y el agua.

Se debe señalar que la producción de agrocombustibles demanda una gran cantidad de agua: para producir un litro de etanol a base de maíz, se gastan entre 1200 a 3600 litros de agua (tomando en cuenta los gastos en el ciclo agrícola) y en el caso de un litro de etanol obtenido a partir de la caña de azúcar, sólo para la fase de refinamiento se consumen cerca de 12 litros de agua. El aumento de los monocultivos para la producción de agrocombustibles, profundiza la violación del derecho fundamental de acceso al agua para consu-

mo humano y agrava los conflictos sobre el uso y tenencia de la tierra. Recordemos que el artículo 318 de la Constitución Ecuatoriana establece la prelación del uso del agua —de manera textual— en el siguiente orden: consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.

Todo esto en beneficio de los grandes conglomerados empresariales. Por lo tanto, la Ley de Soberanía Alimentaria terminó por alentar tales dinámicas, que, finalmente, han ido en desmedro de la producción campesina, que constituye el otro sostén clave de la soberanía alimentaria.

La palma sufre al momento un revés por la emergencia de una enfermedad llamada pudrición del cogollo. Ante esto, la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional está trabajando en un proyecto de ley para apoyar al sector palmicultor. Ayer, como hoy, se apoya a este sector a pesar de los impactos que genera.

### ***Un veto a favor de las camaroneras***

Otro artículo vetado tiene relación con la legalización de camaroneras asentadas en zonas de manglar. El texto originalmente decía:

Serán revertidas al Estado las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por empresas camaroneras y acuícolas para garantizar procesos de recuperación y repoblamiento del manglar. (artículo 16, LORSA, Informe del Segundo Debate)

El texto del veto, y que consta en la ley vigente, dice:

Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes. (Art. 16 LORSA)

Desde la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, constantemente se ha ampliado este plazo. Además, aún hay camaroneras ilegales en las costas ecuatorianas con-



trariando las disposiciones constitucionales. Recordemos que los manglares son considerados por la Constitución como ecosistemas frágiles y amenazados (Art. 406). Son un bien nacional de uso público y parte del patrimonio forestal del Estado, y en consecuencia no pueden ser sujetos de ocupaciones ilegales. Por otro lado, el manglar es un ecosistema altamente productivo, en él se sustenta la soberanía alimentaria de comunidades de pescadores y recolectores que viven en su zona de influencia, y protege a las costas de fenómenos naturales extremos. Su destrucción es un atentado a los derechos de los pueblos y de la Naturaleza (Rodríguez, 2011).

Exceptuar la reversión de los manglares ilegalmente ocupados por empresas camaroneras alegando razones socioeconómicas, establece un precedente cuestionable. Se argumentó que las casi 45 mil hectáreas de manglar ilegalmente ocupadas, generan cientos de puestos de trabajo. Con el veto se permitió que las empresas ocupantes soliciten su regularización en el plazo de un año para evitar la reversión. Con esta disposición se legaliza el mal uso de la tierra. Quienes actuaron en contra de la ley son protegidos por el Estado.

En la justificación del veto el ejecutivo dice que:

Este gobierno reformó el Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, disponiendo que, en ciertos casos, se den por concluidas las concesiones que se otorgaron en ciertas zonas, y en otras, la obligación de reforestar. (Presidencia de la República, 2009, p. 3)

En un comunicado del Ministerio del Ambiente se informa que hasta septiembre de 2012 se habría aprobado planes de reforestación para apenas 2313 hectáreas, pero a pesar de esa meta tan limitada se habrían reforestado sólo 1780 hectáreas en todo el país. Por otro lado, apenas 40 camaroneras (2496 ha) habrían sido desalojadas por haberse instalado en áreas protegidas (Ministerio del Ambiente, 2012); una cifra insignificante si tenemos en cuenta que la superficie de manglares afectados supera las 200 mil hectáreas. Con el terremoto del 16 de abril 2016, quedó en evidencia que, al menos

en la provincia de Manabí, había un alto porcentaje de camaroneras ilegales; sin embargo, a pesar de ello, estas empresas se beneficiaron de los programas de reactivación productiva (Bravo, 2018).

### ***Un veto en contra de la función social y ambiental de la tierra***

El siguiente veto se refiere a la función social y ambiental de la tierra. El texto original dice:

La función social de la tierra implica la generación de empleo, la *distribución*<sup>3</sup> equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. (Art. 6, LORSA, Informe del Segundo Debate)

En el texto final se introduce el siguiente cambio:

La función social de la tierra implica la generación de empleo, la *redistribución* equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. (Art. 6, LORSA)

La justificación del veto fue que “esta expresión podría malinterpretarse para sostener que un gran productor no cumpliría la función social si no distribuye equitativamente sus ingresos, no obstante cumplir con sus obligaciones tributaria y laborales” (Presidencia de la República, 2009, p. 2).

Con esta disposición se quiere asegurar la propiedad de la tierra de los grandes terratenientes, lo que es preocupante. Lo mínimo que se podía esperar de un gobierno autodefinido como del “socialismo del siglo XXI”, era la aplicación de políticas redistributivas. La redistribución de ingresos a través de mecanismos fiscales, sobre todo tributarios, es insuficiente. En Ecuador es indispensable transformar radicalmente la distribución inequitativa de la riqueza y de los ingresos.

---

3 En todo el texto, resaltamos con cursivas los cambios propuestos en el veto a la LORSA.

En Ecuador, además de la asimetría en la distribución de los ingresos (en donde los ingresos laborales de unos grupos se desaceleran mientras se mantienen las ganancias millonarias de grandes capitales), persiste una marcada desigualdad en la distribución de la propiedad en general, y de la tierra y agua en particular. En el primer caso, la concentración de los activos en manos de las empresas,<sup>4</sup> en el 2017, superó los 0,92 puntos el índice de GINI.<sup>5</sup> Y la concentración de la propiedad de la tierra, en el mismo año, superó los 0,8.<sup>6</sup>

Ante la elevada concentración de la tierra, el presidente Correa, sin considerar el potencial revolucionario y productivo de una profunda reforma agraria —como la que se realizó en Taiwán, por poner un ejemplo— declaró el 1 de octubre del año 2011, que “la pequeña propiedad rural va en contra de la eficiencia productiva y de la reducción de la pobreza... repartir una propiedad grande en muchas pequeñas es repartir pobreza.” Clara declaración en contra del campesinado y, por ende, en contra de la soberanía alimentaria.

Vale la pena mencionar que un problema distributivo similar, o incluso más grave, existe en el caso de la distribución del agua. La propia Asamblea Nacional, a mediados de 2014 (luego de más de siete años de Alianza País en el poder), expuso entre sus argumentos para promover la “ley de aguas” que “es importante distribuir la carga que hoy favorece a los agroindustriales”. Entre los datos expuestos para fomentar la “ley de aguas” y denotar el problema distributivo se mencionó que, por ejemplo, el 80% del agua destinada al riego está en manos de agroexportadores; también se tomó como argumento el dato expuesto por Antonio Gaybor y que sin duda se mantiene vigente en la actualidad, quien señala que:

---

4 Ver los rankings de compañías de la SUPERCIAS.

5 El índice de Gini es un indicador que cuando más se acerca a cero indica mayor igualdad en la distribución de una variable y cuando más cercano está a uno indica una distribución más desigual.

6 Citado en Acosta y Cajas (2018, pp. 109-110).

La población campesina indígena cuenta con sistemas comunales de riego y representa el 86% de los usuarios; sin embargo, sólo tiene el 22% del área regada y, lo que es más grave, únicamente accede al 13% del caudal. (Gaybor, 2010, p. 15)

El gobierno anterior (período 2007-2017) no intentó siquiera revertir esta situación y cumplir con el mandato constitucional que en su artículo 312 dice claramente que “se prohíbe toda forma de privatización del agua”. Y no solo eso, luego de aprobada la Constitución, el gobierno amplió el plazo de la concesión de agua a la empresa privada Interagua, en la ciudad de Guayaquil. Así, las desigualdades estructurales de la propiedad siguen intactas y sin esperanza para que cambien.

En síntesis, no se trata sólo de distribuir equitativamente lo que se produce, sino que la base para esa producción tiene que ser equitativa, de lo contrario el esfuerzo redistribuidor será muy complejo o definitivamente imposible.

Otro de los aspectos incluidos en el veto presidencial está relacionado con la función ambiental de la tierra. El texto original decía:

La función ambiental de la tierra implica que ésta *preste servicios ambientales*, que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrológicas. (Art. 6, LORSA, Informe del Segundo Debate)

por el siguiente texto:

La función ambiental de la tierra implica que ésta *procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas*; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas. (Art. 6, LORSA)

Se sustituye “servicios ambientales” por “funciones ecológicas”. El texto constitucional sobre la materia, dice que los servicios ambientales no pueden ser objeto de apropiación y que el Estado, regulará su producción, prestación, uso y aprovechamiento (artículo 74, Constitución del Ecuador). En el desarrollo legal sobre esta ma-

teria, se da a los servicios ambientales el carácter de recurso estratégico, permitiendo que el Estado pueda transformarlos en mercancía y concesionarlos como queda evidente en el Título V del Código Orgánica Ambiental (COA). El Reglamento al COA va más allá al incluir entre las causales de expropiación de un predio la generación de servicios ambientales (artículo 76.b, RCOA). Los servicios ambientales pasan de ser un bien común<sup>7</sup> a un bien público.<sup>8</sup> Con esta intencionalidad (de mercantilizar los servicios ambientales) se hace el cambio en la definición de función ambiental de la tierra.

### ***Un veto en pro de subsidios inequitativos***

Se incluyó también en el veto parcial un artículo referido a subsidios destinados específicamente para los pequeños y medianos productores agropecuarios. El texto aprobado por la Asamblea Nacional rezaba de la siguiente manera:

Subsidio Agroalimentario: En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará sistemas de subsidios adecuados para los pequeños y medianos productores afectados. (artículo 20, Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, Informe del Segundo Debate)

El cambio que se propone en el veto, y que entró en vigencia dice:

Subsidio agroalimentario.- En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará mecanismos de mitigación incluyendo subsidios oportunos y adecuados, *priorizando* a los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores afectados. (Artículo 20, LORSA)

---

7 Lo que está en el mundo que compartimos sin ser dueños de ellos (Belotti, 2014).

8 Que están controlados por el Estado.

Este texto abre la posibilidad de ampliar los subsidios agrícolas a los grandes productores agrícolas. En la argumentación del veto se muestra claramente las intenciones: una vez más proteger a las grandes empresas. Eso ya sucedió con el Mandato Agrario de Montecristi, que entregó cuantiosos beneficios a importadores de agroquímicos, comercializadores y grandes productores de alimentos, para apoyar la producción destinada a la agroindustria y la agricultura altamente tecnificada, y prácticas agrícolas no sustentables.

La justificación del veto al artículo 20 dice:

El artículo 20 establece que, de existir distorsiones de mercado, el Estado debe implementar sistemas de subsidios oportunos para los micro empresarios y pequeños y medianos productores afectados por distorsiones del mercado. No obstante, en determinados momentos, a fin de preservar el correcto desenvolvimiento del mercado, el Estado puede implementar mecanismos enfocados directamente a grandes productores para de esta manera evitar oportunamente, que las afectaciones que sufran estos se vean afectadas negativamente en los pequeños y medianos productores. En este sentido, las medidas a tomarse para evitar las distorsiones del mercado, también podrían orientarse a una corrección sistemática y no sólo focalizada, para lo cual podrían emplearse mecanismos diversos, no sólo los subsidios. (Presidencia de la República, 2009, p. 4)

La ley debió impulsar prioritariamente el desarrollo de los pequeños y los medianos productores que son la base de la soberanía alimentaria. Es más, en la ley se debió establecer normas que impidan y, de ser del caso, sancionen a los productores que generan distorsiones graves para la soberanía alimentaria, impidiendo prácticas lesivas contra los intereses del ser humano, como es echar la leche a los ríos para no poner en riesgo el precio del producto. Si se quería mantener la posibilidad de subsidios a los grandes productores agrícolas, al menos se debió fijar con claridad el carácter excepcional de tales ayudas, las mismas que tendrían revertirse luego de superada la emergencia.

Lo que tenemos hoy en el sector rural es un sistema de subsidios que crea dependencia de los campesinos a las grandes empresas comercializadoras de insumos agrícolas. Como explica un dirigente manabita, hay un gran subsidio en el arroz y el maíz, pero no para el maíz criollo; éste está desapareciendo, así como gran cantidad de semillas diferentes de otros cultivos de los que depende la soberanía alimentaria local. Tenemos presente, además, que cada kit agrícola que se entrega consiste de semillas de maíz o arroz (dependiendo de la zona), fertilizantes (urea) y el “líquido”, que en realidad se trata de agrotóxicos, y se lo entrega a través de empresas como Agripac (Bravo, 2018).

### ***Un veto en contra del mercado interno y a favor de los transgénicos***

En línea con lo anterior, el veto al artículo 26, permitió la importación de materia prima que contenga insumos de origen transgénico:

Las materias primas que contengan insumos de origen transgénico únicamente podrán ser importadas y procesadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad, y que su capacidad de reproducción sea inhabilitada *por trozamiento*, respetando el principio de precaución, de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas... (Art. 26, Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, Informe del Segundo Debate)

El cambio que se propone en el veto:

Las materias primas que contengan insumos de origen transgénico únicamente podrán ser importadas y procesadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad, y que su capacidad de reproducción sea inhabilitada, respetando el principio de precaución, de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas... (Art. 26, LORSA).

La intención de los legisladores al especificar que la inhabilitación se haría por trozamiento, era evitar que se use el grano como

semilla. Uno de los argumentos del veto es que las semillas transgénicas no se reproducen debido al proceso degenerativo que sufren. Las evidencias muestran que esto no es verdad, pues en México, luego de varios años de controversias, está ya documentada la presencia de maíz nativo contaminado debido a las importaciones de maíz transgénico procedente de Estados Unidos (Snow, 2009).

Era importante para los legisladores señalar la técnica, pues existen métodos moleculares que hacen a las semillas estériles, pero que generan graves impactos ambientales y en la salud humana, incluyendo las tecnologías de restricción de la expresión genética, TRUGS, conocida como semillas terminator por su incapacidad de reproducirse. Sobre esta tecnología, existe a nivel mundial una moratoria sobre su uso por considerarla un atentado a la biodiversidad y a la soberanía alimentaria. Ahora estamos frente a una nueva generación de semillas manipuladas genéticamente con una tecnología llamada “inductores genéticos”, que generaría efectos similares o peores que las *terminator* (Grupo ETC, 2019).

Otro argumento fue que es más caro importar material trozado. Se hace esta afirmación en el veto aun cuando el trozamiento es parte constitutiva del proceso de transformación agroindustrial, sea para la elaboración de balanceados, harinas u otros productos derivados.

Ana Lucía Bravo, sintetizando las críticas al veto presidencial, señaló que:

Los grupos económicos nacionales fuertes del país consolidaron su poder y fortuna a través de las haciendas y los periodos de exportación de cacao, banano. Aprovecharon las reformas agrarias para modernizar sus propiedades y bajo el modelo de sustitución de importaciones, estos grupos diversificaron sus actividades agrícolas a otros sectores de la economía: financiero, comercial, etc. Con la aplicación del neoliberalismo iniciaron un nuevo auge agroexportador, consolidaron los monopolios comerciales, la protección de los derechos de propiedad de la tierra, la obtención de mano de obra barata y utilizar los sistemas de crédito e investigación para



desarrollar agricultura de exportación, etc. Esta intervención sigue manifestándose en este artículo de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. (Bravo, 2009)

## Conclusiones

Los temas tratados en el veto presidencial a la LORSA, tienen que ver con el poder. La soberanía alimentaria plantea abiertamente una lucha contra el poder de la gran agroindustria y de las instituciones financieras que controlan todos y cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria para su propio beneficio, y es esta situación la que debía superarse a través de la LORSA, pero no lo hace, y menos aún después del veto presidencial que se integró en la ley, sin la aprobación de la Asamblea. La forma cómo se trata la problemática de las camaroneras y de los monocultivos destinados a la producción de agrocombustibles lo muestra.

Si el 70% de la pobreza está en el mundo rural, se debe precisamente a que las semillas, los insumos, la comercialización, la tierra, el agua, toda la cadena alimentaria está dominada por pocas empresas. Y en el caso ecuatoriano, en estos últimos diez años, el poder de esos grupos económicos se impuso en toda la línea.

Durante el gobierno anterior se estableció una serie de lineamientos sobre las obligaciones del Estado en el agro, muchas de las cuales están recogidas en la LORSA, pero se limitaron a algunas medidas políticas generales para “impulsar la producción” o “promover políticas redistributivas” y algunos proyectos pro-pobres, sin que se den cambios estructurales necesarios para enfrentar el reto de la soberanía alimentaria de una manera efectiva (Brassel, 2010, p. 20).

En un estudio hecho por McKay *et al.* (2014), sobre cómo se ha aplicado la soberanía alimentaria en Ecuador, se muestra que, desde la adopción de la nueva Constitución ecuatoriana, se ha hecho muy poco para cristalizar la soberanía alimentaria. Los autores reconocen también el incumplimiento en términos de redistribución de

la tierra, a pesar de que la Constitución señala la importancia de que el Estado desarrolle políticas redistributivas de la tierra, prohíbe el latifundio y el acaparamiento de la tierra y el agua (artículo 282). En este artículo mostramos la forma cómo se interpreta la cuestión de la función social y ambiental de la tierra en el veto a la LORSA, lo que se consolida en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, aprobada en 2016.

Asegurar el acceso democrático a la tierra es esencial para alcanzar la soberanía alimentaria. Esto demanda el desarrollo de políticas públicas claras para salvaguardar la tierra como bien, y no sólo como simple factor de producción; como un préstamo que nos hacen las futuras generaciones, con la condición de que la cuidemos para que sobreviva en su genuina función, para que facilite alimentos a la población y sea un medio de vida para los campesinos, lo que es aún más crítico en el caso de los territorios que son espacios de vida para las poblaciones indígenas particularmente.

Otro eje fundamental de la soberanía alimentaria es poder mantener el control sobre las semillas criollas y nativas, lo que implica poder intercambiarlas, reproducirlas, buscar las que mejor se adaptan a sus suelos y al clima, etc. El campesinado siempre ha conservado y utilizado sus propias semillas. Las semillas sintetizan la biodiversidad, a su escala cada semilla libre es una suerte de Yasuní en pequeño. Por eso, la Constitución del Ecuador lo incluye como uno de los aspectos fundamentales de la soberanía alimentaria; lo que está en peligro ahora con la normativa sobre semillas, aprobada en 2017.

Los intentos de las multinacionales para monopolizar el acceso a semillas representan un atentado en contra de la soberanía alimentaria. La limitación para tener nuestras propias semillas equivale a prohibir la libertad de expresión de la tierra. Las empresas biotecnológicas que producen semillas transgénicas, ponen límite al uso de semillas y proponen un modelo agrícola perverso;<sup>9</sup> por eso la Consti-

---

9 Ver Acosta y Martínez (2014).

tución las prohíbe. En el veto a la LORSA se da un primer paso hacia la adopción de transgénicos en nuestra matriz productiva, al permitir la importación de insumos transgénicos, lo que se profundiza en la Ley de Semillas, al permitirse el ingreso de semillas transgénicas con fines de investigación.

Por igual hay que reconocer que la soberanía alimentaria es una necesidad práctica y estratégica de las mujeres en especial; es un derecho que solo será posible si se erige sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. No basta con aceptar el papel fundamental de las mujeres en la producción, transformación y distribución de los alimentos; se trata de participar en igualdad de condiciones en las decisiones, luchar por sus derechos como productoras, como amantes de la tierra y del entorno, luchar porque sean visibles en el proceso productivo; y luchar contra la opresión de las sociedades tradicionales y del sistema capitalista patriarcal y colonial.

La soberanía alimentaria, se consigue sólo si garantizan otros derechos (a la tierra y al territorio, al agua, a las semillas y a contar con alimentos sanos, entre otros) no puede ser considerada como un derecho privado e individual, sino colectivo. La LORSA, producto de una intensa negociación no garantiza plenamente estos derechos, quedando aún más debilitada con el veto presidencial.

Frente a esto debemos recuperar el control sobre la producción agrícola y sobre nuestro consumo de alimentos, independientemente de lo que dicen las normas, sin renunciar a demandar las obligaciones del Estado. Necesitamos de un sector agroalimentario que sea en primer lugar nacional y particularmente local-comunitario, pero también vigoroso en la medida que se afinque en la biodiversidad y en la capacidad productiva del campesinado. Solo si aseguramos la alimentación de todos los habitantes del país construyendo una pirámide productiva que sirva al Buen Vivir.

## Bibliografía

- Acosta, A., & Cajas, J. (2018). *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Acosta, A., & Martínez, E. (2014). *Transgénicos la inconciencia de la ciencia*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Abya-Yala.
- Acosta, A. (2012). Soberanía alimentaria, un compromiso por la vida. *Línea de Fuego*. Recuperado de: <https://bit.ly/38rjFRH>
- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de Ecuador. Montecristi.
- Asamblea Nacional (2009). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria Comisión Especializada No. 9 de Salud y Ambiente. Oficio No. CLF.CE0-P-168, del 13 de febrero 2009.
- Belotti, F. (2014). Entre bien común y buen vivir. Afinidades a distancia. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 48, 41-54.
- Brassel, F. (2010). Soberanía alimentaria. ¿Palabra de moda o concepto novedoso? *Universitas*, IX(12).
- Bravo, A. L. (2009). *Los subsidios en la nueva ley de soberanía alimentaria*. Mimeo.
- Bravo, E. (2018). La reconstrucción del agro manabita después del 16A: Una oportunidad ¿para quién? En Elizabeth Bravo (Coord.), *Ecología Política de los desastres*. Quito: Abya- Yala.
- Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017.
- El Universo (3 de abril 2019). *Agrocombustibles darán impulso a palma y caña*. Disponible en: <https://bit.ly/2HhdNhC>
- Gaybor, A. (2010). Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua. En Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Coords.), *Agua un derecho fundamental* (pp. 47-66). Quito: Abya-Yala.
- Grupo ETC (2019). *Exterminadores en el campo. Impulsores genéticos: cómo favorecen la agricultura industrial y amenazan a la soberanía alimentaria*. México: Grupo ETC.
- Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Registro Oficial No. 583 del 5 de mayo del 2009. Suplemento.
- McKay, B., Nehring, R. & Walsh-Dilley, M. (2014). The 'state' of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1175-1200.
- Ministerio del Ambiente (2012). Proyecto Regularización de Camaroneras. Disponible en: <https://bit.ly/2Sy78oC>

- Presidencia de la República (2009). Objeción parcial a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria. Oficio No. T.3241-SGJ-09-889.
- Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. Decreto 752. Registro Oficial 507 del 12 de junio de 2019.
- Rodríguez, M. (2011). Fisherfolk's Ways of Claiming Food Sovereignty Through Access and Control of Coastal Resources. *Philippine Journal of Third World Studies*, 26(1-2), 397-406.
- SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito.
- Snow, A. (2009). Unwanted Transgenes Re-Discovered in Oaxacan Maize. *Molecular Ecology*, 18(4), 569-571.



# Por las derivas de la institucionalización de la participación en las políticas de soberanía alimentaria en Ecuador

---

Fernando Rosero Garcés<sup>1</sup>

El proceso de producción de la normativa de soberanía alimentaria ocurrió en dos momentos diferentes: la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi (2007-2008) y la Comisión Legislativa y de Fiscalización/Asamblea Nacional (2009-2010). En el primero, las organizaciones sociales lograron incorporar el nuevo paradigma de soberanía alimentaria como derecho de los pueblos, obligación del Estado y elemento estratégico para la construcción del Sumak Kausay o Buen Vivir. En tanto que, en el segundo momento, se debatieron las condiciones de posibilidad de la puesta en práctica de esta nueva política a través de arreglos institucionales, en un ambiente complejo marcado por las élites agrarias y los proveedores de insumos químicos y equipos.

La lectura de estos procesos se inspira en los instrumentos propuestos por Michel Gutelman y Pierre Bourdieu, señalados más arriba.

---

1 Sociólogo rural, educador popular y profesor universitario. Actualmente se desempeña como Secretario Técnico de la Mesa Comunitaria de Políticas Públicas, MCPP, y facilitador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, CAFOLIS.

Para Gutelman es necesario analizar los intereses económicos y políticos de los actores sociales e institucionales subyacentes a los discursos o representaciones, para entender sus posiciones y grado de influencia en el “paralelograma” de fuerzas que orienta los procesos de formulación de las políticas públicas agrarias, y, de manera especial, el diseño de las normativas generadas para concretarlas (Gutelman, 1974).

Desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, los campos sociales son:

El producto de un largo y lento proceso de autonomización, son, si puede decirse así, juegos en sí y no para sí, no se entra en el juego por un acto consciente, se nace en el juego, con el juego, y la relación de creencia, de *illusio*, de inversión es tanto más total, incondicional, consciente, incondicional cuando se ignora como tal. (Bourdieu, 2007, p. 108)

Las relaciones del campo social se anudan entre los agentes e instituciones portadores de un capital simbólico y sus prácticas caracterizadas por los *habitus* o modos de acción y de pensar condicionados por la posición que ocupan en las relaciones sociales y políticas. La participación de los actores se inscribe en las reglas de juego provenientes del capital cultural y, en este caso, por los estrechos márgenes de maniobra definidos por el Poder Legislativo y sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

Estas herramientas fueron aplicadas anteriormente en Ecuador para el análisis de la producción de las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973, como se puede ver en la tesis doctoral de Fernando Rosero (1980). Una lectura crítica similar fue aportada por Diego Carrión Sánchez sobre los proyectos de ley de tierras presentados en el periodo 2010-2012 (Carrión, 2013).

Para el estudio del proceso de producción de la LORSA, visto desde el hilo conductor de la participación social y sus derivas institucionales, se formuló una metodología específica en la cual se combinó el análisis de los documentos disponibles con la reconstrucción



de los contextos, a fin de caracterizar los agentes sociales e institucionales, sus propuestas y sus posiciones en el campo de fuerzas.

La exposición de los hallazgos de la investigación parte de una breve nota histórica de los principales momentos de la formulación de la nueva propuesta de soberanía alimentaria en Ecuador y sus interrelaciones con los procesos de construcción de políticas públicas alimentarias en Latinoamérica y a escala global. En esta breve presentación destacan los aportes de las organizaciones sociales e instituciones brasileñas y centroamericanas.

Posteriormente se exponen los resultados del análisis de los procesos de formulación de la LORSA, de las dinámicas entre agentes sociales y el Poder Legislativo, en las cuales se constata las debilidades de las propuestas de institucionalización y de las prácticas de los movimientos sociales. También se muestran las dinámicas del proceso de elaboración de la Ley Reformatoria, entre la entonces Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, CNSA, con la Asamblea Nacional, en las cuales se imponen finalmente las decisiones del Poder Ejecutivo.

## **La construcción conceptual de la soberanía alimentaria en Ecuador**

Los líderes ecuatorianos de las organizaciones campesinas e indígenas participaron en los años 90 y en la primera década del siglo XXI en espacios de formación, capacitación e investigación (congresos, talleres, seminarios, y cursos) sobre la soberanía alimentaria en diferentes países de América Latina. Este acumulado se reflejó en las reuniones de formulación de la propuesta constitucional de soberanía alimentaria, SOBA, en los años 2007 y 2008.

Al momento del arranque de la Mesa Comunitaria de Políticas Públicas, MCPP, en abril 2006, los dirigentes de las organizaciones de campesinos, de mujeres y de afroecuatorianos concebían el Estado como un aparato de control de las clases dominantes sobre la gente.

Los espacios de incidencias en la formulación de las políticas públicas eran muy reducidos y dispersos en las diferentes instituciones del Estado, dependiendo de contactos personales, de las relaciones de las organizaciones sociales, o de las relaciones de las formaciones políticas progresistas.

La apertura del proceso constituyente en 2007 trajo de la mano mucha esperanza respecto del cambio de las políticas públicas, de sus contenidos, orientaciones y alcances. En este contexto, los movimientos sociales buscaron incidir en la elección de legisladores constituyentes, y más de mil delegaciones de las organizaciones sociales visitaron a los asambleístas y a los asesores de diferentes Comisiones o Mesas de Trabajo (Muñoz, 2008), especialmente a la de Trabajo, Igualdad y Soberanía Alimentaria, liderada por el dirigente campesino Pedro de la Cruz, líder de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras, FENOCIN.

El ambiente abierto y creativo de las primeras deliberaciones abrió espacios para que las organizaciones campesinas e indígenas de Ecuador propongan algunos elementos clave de la soberanía alimentaria, tales como el concepto de derecho de los pueblos y obligación del Estado de fomentar la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores familiares.

Sin embargo, estos avances fueron cuestionados por los asesores de Presidencia de la República, quienes hicieron llegar a Pedro de la Cruz un texto diferente, en el cual la soberanía alimentaria era planteada como un principio general y una estrategia de planificación sin ninguna obligación por parte del Estado, bajo el argumento de que el sector público no disponía de recursos económico y financieros para ello (Rosero, Carbonell, & Regalado, 2011).

Este cambio del texto constitucional generó, de inmediato, la reacción de las organizaciones campesinas y de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ONGD. Para atender la emergencia Luis Andrango Cadena, de la FENOCIN —quien en ese mo-

mento se desempeñaba como asesor de Pedro de la Cruz— convocó una reunión con los actores sociales involucrados en la formulación de la propuesta inicial. La resolución de los participantes fue unánime: mantener el texto construido participativamente y presionar para que se lo incluya en la nueva Constitución. En esta se define la soberanía alimentaria como “un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente” (artículo 281) (Asamblea-Nacional-Constituyente, 2008).

Esta propuesta se sustenta en el nuevo enfoque del derecho a la alimentación que afirma que “Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales” (artículo 13).

Este nuevo enfoque intersectorial, multidimensional y multinivel incluye la Agricultura Familiar Campesina, AFC, el acceso a tierra y agua, la preservación de la biodiversidad, el intercambio libre de semillas, la comercialización comunitaria, y la compra de alimentos a los pequeños productores para satisfacer la demanda de los programas sociales, como lo recogen los artículos 281 y 282 de la Constitución vigente.

### **Aportes de las experiencias brasileñas y centroamericanas**

El proceso ecuatoriano de construcción social de la política pública de soberanía alimentaria recibió múltiples aportes, de actores de diversos países, y de personas y colectivos nacionales.

Son notables los aportes de las organizaciones brasileñas, especialmente del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, IBASE, y particularmente de la Campaña Contra el Hambre, lidera-

da por el sociólogo Herbert de Souza, más conocido como Betinho. En ese entonces, años 80 del siglo XX, el hambre afectaba a más 35 millones de brasileños de la ciudad y del campo.

En el curso de esta campaña se superó precisamente la visión sectorialista de las políticas públicas, según la cual el consumo de alimentos era visto separadamente de la agricultura, la transformación industrial y los servicios. Betinho retomó entonces el concepto de Josué de Castro —planteado por primera vez en los años 40 del siglo XX— según el cual el hambre no es un fenómeno natural, sino una construcción social generada por los procesos de modernización. Desde esta perspectiva, Betinho planteó las causas estructurales del hambre, entre ellas el monopolio de la tierra y las dificultades para la producción y comercialización de alimentos, por parte de los pequeños productores rurales.

Por otra parte, las experiencias de las organizaciones campesinas centroamericanas con los programas de ayuda alimentaria implementados por la Agencia de Cooperación al Desarrollo de Estados Unidos, USAID, y las agencias del sistema de Naciones Unidas mostraron las limitaciones del concepto de seguridad alimentaria. Si bien la ayuda alimentaria satisfizo las demandas coyunturales de la población centroamericana en los momentos de las crisis —provocadas por los tifones y huracanes de los años 80, y de comienzos de los 90— trajo de la mano efectos nocivos sobre la producción interna de alimentos, especialmente de los campesinos. Los precios de los productos agrícolas se desplomaron y el dumping fue facilitado por la libre importación de alimentos subsidiados de los Estados Unidos.

En estas condiciones, los productores campesinos de Honduras y El Salvador se sintieron afectados negativamente por las políticas de seguridad alimentaria. De allí surgió precisamente la propuesta de vincular el derecho a la alimentación a las agriculturas familiares campesinas locales, generadoras de productos sanos y culturalmente apropiados. Es decir, se fortaleció la tesis de la soberanía alimentaria como política de Estado hacia dentro de los territorios nacionales,

pero también como elemento constitutivo del Estado Nacional, y de sus relaciones con otros países del mundo.

Con el gobierno progresista de Luis Ignacio Lula da Silva, la lucha contra el hambre adquirió nuevas dimensiones en Brasil. La Ley de Seguridad Alimentaria de 2003 (BRASIL, LEI No 10.696., 2003) retomó las experiencias de participación ciudadana practicadas por el antiguo Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, CONSEA, y de las Conferencias locales y estatales de seguridad alimentaria. Más todavía, esta ley propuso atender los desafíos del hambre combinando la visión estructural con los programas coyunturales de fomento de las agriculturas familiares, la alimentación escolar, y el mejoramiento de la educación nutricional. A fin de que el enfoque intersectorial de las nuevas políticas alimentarias se articule en las prácticas de los diferentes ministerios, se creó la Cámara de Seguridad Alimentaria.

Probablemente la experiencia brasileña de construcción de la soberanía alimentaria fue una de las más avanzadas del planeta, desde la posesión de Lula da Silva, 2003, hasta el golpe de Estado de Michel Temer, en 2016, quien depuso a la presidenta Dilma Rousseff. Cabe señalar que la política oficial de Brasil durante este período utilizó el concepto nominal de seguridad alimentaria, pero por presión de las organizaciones sociales, de campesinos, de mujeres, de nutricionistas, de defensores de derechos humanos, de indígenas, y quilombolas (organizaciones de afrobrasileños), las políticas públicas se orientaron cada vez más hacia la soberanía alimentaria, como se constató en la Conferencia de Seguridad Alimentaria, realizada en Salvador de Bahía, en 2013.

La propuesta de soberanía alimentaria fue presentada por primera vez por las organizaciones campesinas en el Encuentro Mundial de la Alimentación, realizado en Roma en 1996. El nuevo enfoque de política pública inicialmente incomodó a algunos funcionarios prominentes de la FAO, pues la gran mayoría de los 197 países miembros de la agencia asumen como suya la política de seguridad

alimentaria, para atender las crisis humanitarias, y como marco de referencia para programas de asistencia alimentaria a terceros países.

A fin de evitar interferencias, la política alimentaria de la FAO recurrió a la distinción tradicional entre las relaciones con los Estados y los intercambios con las organizaciones de la sociedad civil. Estas beneficiaron de espacios de consulta regionales y de la presencia de técnicos afines a las organizaciones de agricultores familiares, y de pescadores artesanales. Algunos elementos del enfoque de soberanía alimentaria fueron incorporados posteriormente con la presencia de José Graciano da Silva —uno de los fundadores del programa brasileño FOME ZERO— en la dirección de la FAO. Sin embargo, las normas y protocolos internacionales de seguridad alimentaria se mantienen en las orientaciones y protocolos de la Organización Mundial del Comercio, OMC, del Programa Mundial de Alimentos, PMA, y la propia FAO.

### **La primera política pública agraria del presidente Correa**

Una vez definida la nueva Constitución, mediante la consulta popular de septiembre 2008, se abrió el período de la construcción de las leyes orgánicas y demás cuerpos legales subalternos. Para entender el proceso de formulación de la LORSA, es necesario tener presente las herencias del período constitucional de Montecristi, entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- La separación de Alberto Acosta de la presidencia de la Asamblea Nacional Constituyente, el 24 de junio 2008, puso en evidencia el proyecto concentrador del presidente Rafael Correa.
- La economía ecuatoriana tuvo que desenvolverse en un ambiente de escalada de los precios internacionales de los alimentos, especialmente del arroz, el trigo y el maíz, y la mejora relativa del poder adquisitivo de la población con la consiguiente inflación a nivel nacional.

- El presidente Correa aprovechó esta situación y presentó a la Asamblea Nacional Constituyente el llamado “Mandato agrícola”, mediante el cual se ordenó la exoneración del impuesto a la renta a las empresas agroindustriales que reinviertan sus utilidades; la exoneración de aranceles a la importación de equipos y herramientas agrícolas; la eliminación del subsidio cruzado de consumo de electricidad que hasta entonces pagaban las empresas industriales y comerciales para financiar la electrificación rural y urbano marginal; y, sobre todo, el subsidio directo a los agroquímicos, supuestamente por el encarecimiento ocasionado en sus precios por el alza del precio del petróleo (Ospina, 2008). Las organizaciones sociales, especialmente de campesinos e indígenas recibieron muy críticamente estas políticas, y a cambio propusieron, en el Mandato Agrario, un sistema de subsidios directos a la producción, para llegar a los mismos resultados (CONAIE, 10 de junio 2008).

### **Dinámicas entre los agentes sociales y la Asamblea Nacional**

Las primeras conversaciones de los líderes campesinos e indígenas sobre la institucionalidad de la soberanía alimentaria hicieron referencia a la experiencia brasileña de crear el Ministerio de Desarrollo Rural para atender a los agricultores familiares, y dejar el Ministerio de Agricultura en manos de las empresas agro-exportadoras. Al respecto se dijo que en Ecuador no hay condiciones para crear un ministerio de este tipo, pero que sería factible pensar en un viceministerio o secretaría, como efectivamente se lo hizo posteriormente, aunque de manera temporal.

Sobre este mismo tema también se propuso la creación de un Ministerio de Soberanía Alimentaria, centrado en la agricultura familiar campesina y con proyecciones intersectoriales con los programas de desayuno escolar, salud, nutrición y comercialización. Pero esta propuesta no prosperó por falta de apoyo de las organizaciones sociales.

Por invitación de la Reunión Especializada del Mercado Común del Sur (REAF-MERCOSUR), de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, (MST), y de la Confederación Nacional de Trabajadores Rurales y Agricultores Rurales de Brasil (CONTAG), de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, (CLOC), y de Vía Campesina, (VC), algunos dirigentes tuvieron la ocasión de visitar directamente experiencias en territorios estratégicos del Brasil, y de recibir información sobre los temas de acceso a la tierra, seguridad y soberanía alimentarias, género, y trabajo con jóvenes. La socialización de estas experiencias llevó a las organizaciones participantes en la Mesa Comunitaria de Políticas Públicas, MCPP, a proponer la publicación del libro de Renato S. Maluf titulado “Seguridad Alimentaria y Nutricional. Un enfoque de derecho y soberanía”.

El Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Ca-folis, asumió la responsabilidad de traducirlo al castellano y de preparar la publicación. El resultado fue más allá de las expectativas. La primera edición de 500 ejemplares se agotó en menos de un mes y la segunda de 1500 ejemplares —con apoyo de la FAO, Oxfam, y Tierra Ciudadana/FPH— se distribuyó en Ecuador, Chile, Brasil, Uruguay, y Perú (Maluf, 2009).

La primera edición de este libro fue distribuida a los legisladores de la Comisión de Soberanía Alimentaria, a comienzos del 2009, y posteriormente la segunda edición fue entregada a los legisladores de la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales en 2010, responsables de elaborar la Ley Reformatoria de la LORSA. Este material permitió conocer y debatir el modelo de estructura del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil, SISAN, y los acuerdos institucionales para su ejecución.

La tarea de procesar la información y elaborar la propuesta de LORSA, fue asumida por la Comisión de Soberanía Alimentaria, presidida por el legislador azuayo Jaime Abril, de los registros



de Alianza País. Para conformar el equipo técnico de soporte, las organizaciones sociales fueron consultadas, y por ello la Asamblea contrató los servicios del agro-economista franco-peruano Michel Laforge, y facilitó la contratación de una consultoría corta de Jacques Chonchol, exministro de Reforma Agraria del presidente socialista Salvador Allende, y profesor-investigador del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL, por sus siglas en francés), de la Universidad de París III.

Los intercambios entre el equipo técnico, los asambleístas de la comisión y los dirigentes de las organizaciones sociales fueron ocasionales, sobre temas diversos, como las semillas, la tenencia de la tierra, la agroecología, la comercialización, y, obviamente sobre la institucionalidad de la soberanía alimentaria.

Sobre la base de este acumulado, se concretó la propuesta de creación del Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria, CONSEA, la Conferencia, y el Comité interministerial para asegurar la transversalización de este tipo de política (MCP, 2009). Entre las atribuciones del Consejo, en el artículo 33, literal e, se previó la de “elaborar propuestas de ley, reglamentos y ordenanzas y presentarlas a los organismos de iniciativa legislativa, o someterlas a procedimientos de iniciativa legislativa ciudadana” (Comisión-Legislativa, 17 de febrero 2009). Es decir que en esta propuesta se reconocía la autonomía del Consejo y su capacidad de presentar propuestas de leyes directamente a la Asamblea Nacional.

Estas propuestas de las organizaciones sociales para la creación del CONSEA y de la Conferencia pasaron los dos debates en la Asamblea Nacional, como consta en el documento enviado por la Asamblea al presidente de la República. El veto presidencial modificó substancialmente esta propuesta en varios aspectos (Acosta, 2009). Desde la perspectiva de la institucionalidad de la participación, hay que señalar que la objeción del presidente Correa eliminó la propuesta de creación del Consejo Consultivo de Soberanía Alimentaria por considerar que, según el numeral 3 del artículo 147 de la Consti-

tución, se establece como competencia exclusiva del presidente de la República la “definición y dirección de las políticas públicas”. Se trata de un argumento sin sustento porque la propuesta del Poder Legislativo no desconocía las competencias del presidente de la República y más bien limitaba las funciones del Consejo Consultivo, en el artículo 33, literales b) proponer una política de Estado, e) elaborar propuestas de normativa, h) asesorar a la Presidencia de la República. Adicionalmente, la argumentación de Carondelet desconocía las atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs, y de la propia Asamblea Nacional. Por ello, los delegados del gobierno prefirieron argumentar oralmente la supresión del Consejo señalando que sus funciones duplicaban las previstas para la Conferencia y, sobre todo, insistieron en la disposición constitucional de creación de los cinco Consejos de Igualdad, y particularmente de los Consejos de Igualdad de Género y de Pueblos y Nacionalidades desde los cuales se podía transversalizar, según los funcionarios del Estado, las políticas de soberanía alimentaria.

Desde el ejecutivo de entonces se buscó institucionalizar los espacios de participación, a fin de controlar las actividades de los actores sociales, para perpetuar el modelo centralista propuesto por el presidente Correa. Para ello, se eliminaron algunas instituciones como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral, CODEPMOC, y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana del Ecuador, CODAE. En su lugar se creó el Consejo de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades con atribuciones de formular políticas públicas, dar seguimiento al cumplimiento de sus derechos y transversalizar sus políticas públicas, pero sin capacidad de ejecutar programas y proyectos, como lo habían hecho sus antecesoras.

Así mismo el gobierno central modificó el Registro Único de Organizaciones Sociales, RUOS, como instrumento político para identificar aliados y opositores. Las personas afines al gobierno fue-

ron invitadas a las marchas, talleres y movilizaciones, mientras las organizaciones autónomas fueron vistas como opositoras, y consiguientemente aisladas de los programas de gobierno, y de sus formas de asistencia técnica y financiera. Posteriormente el presidente Correa desconoció a los dirigentes indígenas calificándolos de “ponchos dorados”, y criminalizó la protesta social, como denunció en varias ocasiones la CONAIE.

Al mismo tiempo el Gobierno de entonces instrumentalizó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS, mediante la designación de consejeros afines, para nombrar a gusto los responsables de diferentes instituciones del Estado, previstas en su normativa. Estas prácticas fueron parte del sistema transnacional de corrupción que esquilmo directamente los fondos del Estado, e indirectamente de todos los ecuatorianos.

No está por demás indicar que la primera directiva del Consejo Sectorial Campesino o Consejo Sectorial del MAGAP fue designada mediante consulta a las organizaciones campesinas e indígenas. Sin embargo, la designación de sus autoridades desde el segundo período fue hecha a dedo, en base a fidelidades políticas primordiales. De hecho, los agricultores familiares tienen poca representatividad en el Consejo Sectorial actual, siendo la mayoría de productores empresarios medios y comerciantes locales vinculados a las redes de distribución de los kits de agroquímicos del Ministerio de Agricultura, MAG.

## **La Ley Reformatoria**

Las debilidades de la propuesta de la LORSA, elaborada por la Asamblea Nacional, sumadas al veto presidencial, dieron como resultado un cuerpo jurídico incompleto (Registro-Oficial, 2009) que generó insatisfacciones de parte de los dirigentes de las organizaciones sociales, pero también de parte de los legisladores y del Gobierno Central.

Las organizaciones sociales consideraron que era necesario precisar la naturaleza, funciones y alcances del Sistema Nacional de

Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), reconocer la iniciativa legislativa de la Conferencia, incrementar el número de representantes de los pequeños productores, e indicar el carácter plurinacional de la nueva institución.

Respecto de la capacidad de generar propuestas de ley por parte de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, CNSA, el entonces conferencista Roberto Gortaire participó en el debate y preguntó a la legisladora Rosana Alvarado, presidenta de la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales:

¿Para qué esforzarnos tanto construyendo un amplio consenso social...si al final del día será un pequeño y burocrático equipo técnico de “un sector” del MAGAP quien resuelva la propuesta de ley que se envíe a la Asamblea? (Gortaire, 2010)

Al tema de las relaciones con el entonces Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, MAGAP, se articula la rectoría y el carácter de colegislador del Poder Ejecutivo. Gortaire no cuestiona estas competencias del Gobierno Central, pero solicita a la presidenta de la Comisión Biodiversidad y Recursos Naturales que se reconozca la competencia de co-legislación a los ciudadanos y a la Conferencia, la cual ha recibido el mandato de preparar las propuestas de leyes conexas a la LORSA. Por ello, dicho conferencista propuso que “cuando se trate de propuestas de leyes, la CNSA las presente directamente a la Asamblea Legislativa (como es natural) y solo cuando se trate de propuestas de políticas o normativas sectoriales se las presente al MAGAP” (Gortaire, 2010).

Pese a la simpatía de algunos legisladores por las propuestas de las organizaciones sociales, la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales se mantuvo en la concepción centralista de la legislación y ordenó que la Conferencia presente las propuestas de ley al Ministerio de Agricultura, con una reforma poco significativa: el paso previo por la Secretaría Técnica del SISAN. Esta disposición fue suprimida en el segundo debate de la legislatura que reconoció la capacidad de la

Conferencia de presentar los proyectos de ley a la Asamblea Nacional. Sin embargo, el veto presidencial ordenó la presentación al Ministerio Sectorial, es decir al MAGAP, para cumplir con todos los requisitos de forma, y acumular documentos en sus archivos físicos y digitales, de los cuales no han vuelto a moverse. Es decir, para mantener en suspenso la puesta en práctica de la política de soberanía alimentaria.

La misma mentalidad centralista y burocrática primó en la caracterización del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional, SISAN. Si bien en la definición general de este sistema se afirma la participación de personas, comunas, pueblos y nacionalidades, y más actores sociales e institucionales, cuando se trata de su estructura, la propuesta de la sociedad civil es dada la vuelta pues se manda integrar el SISAN con delegados de los ministerios de Agricultura, Ambiente, Inclusión Económica y Social, Salud Pública, Secretaría de Planificación, Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, y la Conferencia de Soberanía Alimentaria (Alvarado, 2010). Al final, en un prurito de coherencia, los legisladores añadieron, en el numeral 8, la participación de personas, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades. Huelga decir que este numeral desapareció como resultado del segundo debate y que el veto presidencial consagró su eliminación, dejando un SISAN sin participación de los diferentes tipos de agentes sociales involucrados en los sistemas territoriales de producción y transformación de alimentos, comercialización y consumo.

## **Aprendizajes**

Las derivas de la política pública de soberanía alimentaria en Ecuador revelan, por una parte, avances en la inclusión del paradigma de Sumak Kausay o Buen Vivir, y sus pilares de soberanía alimentaria, economía social solidaria, y derechos de la Naturaleza, en la parte conceptual o “dogmática” de la Constitución del 2008. Estos cambios fueron posibles gracias a las presiones ejercidas por las organizaciones sociales, tanto campesinas como indígenas, de consumidores urbanos y de ONGD. Pero, por otra parte, estos avances,

han sufrido múltiples restricciones en la construcción de la institucionalidad, particularmente de la participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas de soberanía alimentaria, es decir en la definición de normas de participación social para el ejercicio práctico de esta política pública.

La cinta de Moebius (BBC, 2018) permite comprender de mejor manera la normativa de las políticas públicas en general, y en particular la de soberanía alimentaria. Si bien las nuevas políticas alimentarias, dispuestas por la Constitución del 2008 y por la LORSA, son universales en el sentido que involucra a todos los ciudadanos que habitan el territorio nacional —obviamente incluyendo a los inmigrantes— en la práctica los dispositivos de gestión limitan la participación ciudadana, y controlan la generación y ejecución de iniciativas de políticas públicas provenientes de los agricultores familiares campesinos, de las organizaciones de pueblos y nacionalidades, de los actores del comercio de proximidad, de los transformadores artesanales de alimentos y de la gran mayoría de consumidores. La cinta de Moebius facilita comprender la complejidad de las políticas públicas en las cuales oficialmente se pone por delante los intereses comunes, pero en la práctica se favorecen los intereses individuales o de un pequeño grupo de personas, en este caso de los empresarios agroexportadores.

El análisis del campo constitucional de fuerzas revela que si bien amplios sectores de la ciudadanía estuvieron representados en la Asamblea de Montecristi y los movimientos sociales se hicieron presentes con propuestas para la elaboración de los conceptos que sustentan a las nuevas instituciones legales, las normas de gestión de las políticas de la LORSA ponen freno a la construcción del Sumak Kausay o Buen Vivir y a la concreción de la soberanía alimentaria.

El mandato agrario propuesto por el presidente Correa a la Asamblea Nacional para responder a la crisis alimentaria del 2008, revela su opción preferencial por la vía terrateniente de modernización del agro (Macaroff, 2018), y particularmente por el agro-nego-

cio, las grandes empresas productoras de alimentos para la exportación, las cadenas de comercialización de alimentos, y los importadores de equipos agrícolas e insumos agroquímicos (Muñoz-Jaramillo, 2014). Esta política pública marcó sin duda la LORSA, pero también toda la legislación agraria posterior, al punto de reconocer el mismo presidente Correa, al final de 10 años de mandato, que la deuda social con el agro quedó pendiente.

Los resultados de los debates abiertos y creativos de las diversas mesas de la Asamblea Nacional Constituyente pasaron por los filtros de los responsables de cada comisión, de la presidencia —especialmente desde que asumió el cargo el “Corcho” Cordero— de los asesores de Correa, de la Secretaría de la Presidencia, del punto de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo, y finalmente de la Comisión de Edición de la Constitución 2008. Para el momento del diseño de la LORSA y de la Ley Reformatoria, en 2009 y 2010, ya estaba consolidada la política de la preeminencia del Gobierno Central a nombre de la “rectoría” y del discurso según el cual el Poder Ejecutivo es el primer poder del Estado, al cual los otros cuatro debían rendirle tributo. Algunos legisladores elaboraron y presentaron propuestas en base a las necesidades de las organizaciones y movimientos sociales, pero al final se impuso el criterio del presidente Correa.

A diferencia del presidente Lula da Silva, quien motivó sin miedos la participación y la creación de espacios institucionales en Brasil, para atender los desafíos del hambre y la construcción de un sistema alimentario intersectorial, el presidente Rafael Correa limitó la participación social mediante la eliminación del Consejo Consultivo de Soberanía Alimentaria, y los condicionamientos a la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria, COPISA, como el paso obligatorio de las propuestas de ley a través del Ministerio de Agricultura, el control de todas las formas de participación, y la burocratización del SISAN.

## Bibliografía

- Acosta, A. (2009). *A propósito de un veto contradictorio sobre la Ley de Soberanía Alimentaria*. Quito: Rebelión.
- Alvarado, R. (2010). *Informe para segundo debate de la Ley Reformatoria de la LORSA*. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional (2009). *Propuesta de LORSA*. Quito: AN.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás* (Primera edición ed.). (A. Constituyente, Ed.) Quito: Asamblea Constituyente.
- BBC (27 de Septiembre de 2018). La cinta de Moebius: el enigmático objeto con un solo lado que fascina a matemáticos, artistas e ingenieros. BBC MUNDO.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brasil, P. (2003). *Lei No 10.696*. Brasília: Casa Civil.
- \_\_\_\_\_. (s.f.). *Lei No 10.696, de 2 de julho de 2003*.
- Carrión, D. (2013). *Los proyectos de una nueva legislación de la tierra en Ecuador*. Quito: Observatorio del Cambio Rural-OCARU.
- Comisión Legislativa (17 de febrero 2009). *Propuesta de LORSA*. Quito: Asamblea Nacional. Recuperado el 10 de julio de 2019.
- CONAIE, F. E.-C. (10 de junio 2008). *Carta al presidente de la Asamblea Nacional Constituyente*. Quito: CONAIE.
- Gortaire, R. (2010). *Carta a Rosana Alvarado*. Quito: RG.
- Gutelman, M. (1974). *Structures et réformes agraires. Instruments pour l'analyse*. Paris: Maspero.
- Macaroff, A. (2018). *La vía terrateniente: línea histórica de las élites agrarias en la política ecuatoriana*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE.
- Maluf, R. (2009). *Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y soberanía*. Quito: Cafolis, Gráficas Silva.
- MCPP (2009). *Observaciones y recomendaciones a la propuesta de Ley de Soberanía Alimentaria*. Mesa Comunitaria de Políticas Públicas. Quito: Cafolis. Recuperado el 14 de agosto de 2019.
- Muñoz-Jaramillo, F. (2014). *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. Quito: UCE.
- Muñoz, J.-P. (15 de Septiembre de 2008). Movimientos sociales y procesos constituyentes. El caso de Ecuador 2008. (IRG, Ed.) *Análisis*, 10. Recuperado el 1 de 10 de 2008.
- Ospina, P. (2008). *El ritmo de la iniciativa política de la revolución ciudadana*. Quito: CEP.



- Registro-Oficial (2009). *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*. Quito: Registro Oficial 583.
- Rosero, F. (1980). *Réforme Agraire et Movements Paysan en Equateur*. Université De Paris III-Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, IHEAL. Paris: IHEAL. Recuperado el 15 de Agosto de 2019.
- Rosero, F., Carbonell, Y., & Regalado, F. (2011). *Soberanía alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador*. Quito: Cafolis, Oxafam, Ildis, UPS.

### **Acrónimos**

|          |  |
|----------|--|
| AFC      | Agricultura Familiar Campesina   |
| CAFOLIS  | Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales  |
| CELAC    | La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños   |
| CONAIE   | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador  |
| CODAE    | Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana del Ecuador  |
| CNIPN    | Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades   |
| CODEPMOC | Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral |
| CODENPE  | Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador  |
| CLOC     | Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo   |
| CNSA     | Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria  |
| COPISA   | Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria   |

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| CONTAG                           | Confederación Nacional de Trabajadores y Agricultores Rurales de Brasil   |
| COPROFAM                         | Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR    |
| CONSEA                           | Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria de Brasil                       |
| CONSEA                           | Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria de Ecuador                      |
| CPCCS                            | Consejo de Participación Ciudadana y Control Social                       |
| FAO                              | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FENOCIN                          | Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras    |
| GAD                              | Gobiernos Autónomos Descentralizados                                      |
| IBASE                            | Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, IBASE                 |
| IHEAL, por sus siglas en francés | Instituto de Altos Estudios de América Latina                             |
| LORSA                            | Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria                          |
| MAGAP                            | Ministerio de Agricultura Ganadería Acuicultura y Pesca                   |
| MCPP                             | Mesa Comunitaria de Políticas Públicas                                    |
| MST                              | Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra                         |
| OMC                              | Organización Mundial del Comercio   |
| ONGD                             | Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo                           |
| PMA                              | Programa Mundial de Alimentos   |

|                    |  |
|--------------------|--|
| REAF-MER-<br>COSUR | Reunión Especializada del Mercado Común del Sur          |
| RUOS               | Registro Único de Organizaciones Sociales                |
| SISAN Brasil       | Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil |
| SISAN              | Sistema de Soberanía Alimentaria                         |
| SOBA               | Soberanía Alimentaria                                    |
| UNASUR             | Unión de Naciones Suramericanas                          |
| VC                 | Vía Campesina  |



# La desmovilización luego del “trunfo” normativo

---

Esteban Daza<sup>1</sup>

## Introducción

En una pequeña nota de prensa publicada por El Diario.ec, el 28 de marzo de 2007, titulada: *Plantean Soberanía Alimentaria*, se recoge en 867 caracteres uno de los primeros indicios de lo que años más tarde será el laberinto institucional donde se “entramparía”, por más de una década, la propuesta de la soberanía alimentaria (SA).

El presente artículo hace una reflexión crítica sobre la reforma institucional del Estado que bajo la consigna de la soberanía alimentaria redujo esta propuesta a un aparato burocrático que desmoviliza sus planteamientos reivindicativos.

Nuestra lectura parte de re-significar la propuesta campesina de la SA para interpelar los acontecimientos de la última década en esta materia,<sup>2</sup> para lo cual nos ubicaremos en la reflexión sobre su proceso de institucionalización y situar en éste las narrativas sobre

---

1 Sociólogo, director del Instituto de Estudios Ecuatorianos y coordinador del Observatorio del Cambio Rural.

2 Cabe mencionar que el enfoque de este trabajo parte de las propuestas que han realizado las organizaciones campesinas nacionales, sin embargo, esto no quiere decir que la soberanía alimentaria sea exclusivamente agraria y rural, se reconoce el potencial que tiene esta propuesta en los sectores urbanos y

el vaciamiento de los elementos de disputa política y además, dar cuenta de la ruptura de un proceso de movilización social que derivó en burocratismo.

Es en este sentido que la pregunta que guía nuestra reflexión se interroga por: ¿cómo operó la reforma normativa estatal en materia agraria, que preveía la institucionalización de la soberanía alimentaria para garantizar los derechos de los pueblos a decidir sobre ¿cómo producir, qué producir y qué hacer con su producción de alimentos?

Para responder esta pregunta hemos dividido el presente trabajo en tres partes, la primera relacionada con la nota teórica-metodológica a la cual hemos denominado, “¿por qué una historia de los indicios?”; segunda, “narrativas problemáticas sobre el proceso de institucionalización”, donde recogemos nuestro argumento de la burocratización, las políticas anti-campesinas y el quiebre de la movilización social; y tercera, algunas ideas para “retomar el proyecto campesino”, planteadas en función del argumento central del texto.

### **¿Por qué una historia de los *indicios* para entender la soberanía alimentaria?**

Han pasado 10 años de la reforma institucional del Estado en materia de soberanía alimentaria en el Ecuador y podemos notar que existe la tendencia en reconocer a la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) y al capítulo III de la Constitución (2008) sobre el Régimen de Desarrollo como los instrumentos más avanzados en este tema, sin embargo, una lectura desde la analítica del poder sobre la aplicación de estos instrumentos nos permite ubicar, por un lado, las huellas que desmontaron la exigencia de derechos y por otro, el declive de la movilización popular por la SA.

---

que hacen de este proyecto una de las alianzas más interesantes para el diálogo entre campo y ciudad.

A finales de esta década se viene construyendo el discurso de una “historia monumental”<sup>3</sup> que reconoce en la LORSA y en la Constitución los principales hitos alcanzados para defender a los sectores populares del agro. Ahora bien, este tipo de narrativa genera un culto magnificado por la norma, creando el imaginario que allí estaría escrito el camino, las señales, las claridades con las que se puede generar las condiciones óptimas para la soberanía alimentaria en el país, generando fe sobre los cuerpos normativos y desvaneciendo la movilización social en la jurisprudencia.

Sin desconocer el efecto positivo y el logro de tener normas que recojan algunos de los discursos históricos de los sectores sociales, consideramos que debemos “suspender” las narrativas del triunfo normativo para construir otro relato histórico: la “historia de los indicios”, aquella historia que nos dé cuenta de los momentos constitutivos de lo que conocemos como el proyecto de “institucionalización” de la soberanía alimentaria, y rastrear en este proceso las cicatrices que dejan al movimiento social y su propuesta emancipatoria las relaciones de poder.

Para pasar de una historia monumental a una historia de los indicios nos acercamos a las reflexiones de Bolívar Echeverría (2011)<sup>4</sup> quien sostiene que el ejercicio de reconstruir la historia se basa en comprender que “las acciones del pasado tienen la actualidad de lo inconcluso, de lo que está abierto a ser continuado en un sentido o en otro” (Echeverría, 2011, p. 352).

Echeverría citando a W. Benjamin, comprende que la historia no está hecha de la “sucesión más o menos equitativa de triunfos y fracasos, sino por el dominio contundente de éstos últimos. Es donde el pasado está en condiciones de exigirle al presente que lo resca-

---

3 Nietzsche, segunda intempestiva.

4 Revisar su ensayo sobre La historia como descubrimiento (2011) donde plantea una relación entre la “historia a contrapelo” de Walter Benjamin y el “paradigma indiciario” de Carlo Ginzburg.

te” (Echeverría, 2011, pp. 352, 353). En este sentido, hacer historia no parte de una simpatía con los hechos del pasado (la Constitución o la LORSA), sino del ejercicio crítico a los grandes monumentos y encontrar bajo estos una serie de cicatrices como indicios del ocultamiento de esa otra historia.

Hacer la historia de los indicios “es sacar a la luz aquello que no es legible, que no está allí, que fue borrado y que no consta como determinante para la narrativa histórica” (Echeverría, 2011, p. 354). El indicio no es la prueba ausente que le faltaba a la historia para convertirse en el relato verdadero del pasado:

El indicio incita a buscar algo que por alguna razón no ha dejado restos suyos, sino solo huellas indirectas, algo que por alguna razón estuvo impedido de manifestarse, algo que tuvo prohibido mostrarse, algo que era necesario ocultar. (Echeverría, 2011, p. 355)

Hay que desconfiar de la historia monumental, la de los grandes hechos, la de los triunfos, y comprender que el dato que se muestra como prueba irrefutable del pasado, en realidad oculta lo que no se quiere contar.

Es en este marco que nos inclinamos por reconstruir una historia de la reforma normativa de la soberanía alimentaria a partir de indicios, de esas huellas donde se nos permite reconocer pequeños elementos que expresan la tendencia de un proyecto campesino que fue vaciado y cooptado por las estructuras estatales en nombre de institucionalizar la garantía de sus derechos.<sup>5</sup>

---

5 Es importante situar que durante la década pasada se desarrolló una “razón conservadora de Estado” basada en la recuperación del papel central del aparato estatal como actor de los cambios en la economía y en lo social, desplazó a las organizaciones populares de su rol de transformación y democratización de la sociedad, y lo hizo a través de mecanismos de disciplinamiento —criminalización de la protesta— control —cooptación— y gobierno —división del campo popular—.



## **Las otras narrativas: problemáticas sobre la institucionalización de la soberanía alimentaria**

Nuestra inquietud de investigación está centrada en la relación que asume el proyecto de soberanía alimentaria en medio de la reforma normativa agraria durante los años 2007 y 2018 en Ecuador, y de esa coyuntura nos interesa indagar, a través de una narrativa de los indicios, los efectos que la denominada “institucionalización” de la soberanía alimentaria provocó en la organización social y en los mismos contenidos de su propuesta.

Como lo habíamos mencionado, uno de los primeros indicios lo podemos encontrar en la nota de prensa publicada por El Diario.ec con el nombre: *Plantean Soberanía Alimentaria*, el 28 de marzo de 2007. En esta se describe cómo dirigentes campesinos llegan hasta la Plaza Grande (centro de Quito) para homenajear al presidente de la República Rafael Correa y mostrar su respaldo a la Asamblea Constituyente.

Frente a las demandas campesinas expuestas mediante los discursos de sus dirigentes, la nota de prensa recoge las palabras de respuesta que dio el presidente, quien coincidió en declarar que la situación vivida por el campesinado ha sido muy dura y difícil, y que su prioridad es atender a este amplio sector de la sociedad. “Una muestra de esta actitud del Gobierno es la importación y próxima distribución del fertilizante de urea, a mitad de precio”. En este contexto, el Presidente también dijo que “tenemos un país con una riqueza intrínseca, natural, que la hemos desaprovechado porque nos hemos dejado dominar mucho tiempo por las mafias, por los grupos de poder que defendían sus particulares intereses” (El Diario.ec, 2007).

El indicio “invita a la interpretación y, antes que nada a la interpretación de la circunstancia que hace que él deba estar ahí, en lugar o más allá del dato pertinente” (Echeverría, 2011, p. 355). El acontecimiento de aquel día ha sido expuesto y la nota de prensa destaca la respuesta del primer mandatario como algo coherente con las exigencias campesinas a quienes les ofrece mejorar sus condiciones de vida.

Re-leer este hecho como ejercicio analítico, permite reconocer en el discurso presidencial la preferencia de un modelo agrario lejano al de la soberanía alimentaria y cercano a la propuesta del agro-negocio y la agroindustria, a la vez que nos muestra el rol que jugará el Estado como el actor que define, de manera unilateral, el proyecto de modernización para la agricultura en el país.<sup>6</sup>

La nota de prensa permite rastrear los indicios por dónde acaeció unos años más tarde la política pública para el sector agrario y de la misma forma, una serie de huellas no legibles, ocultas o no dichas, son parte del proceso de “institucionalización” de la soberanía alimentaria, momentos claves que configuran el “laberinto” donde se desvanece la propuesta campesina. En ese sentido, destacamos tres momentos de esa narrativa de los indicios: primero: “de la institucionalidad al burocratismo”; segundo: “la desmovilización y ruptura de las organizaciones” y tercero: “las políticas anti-campesinas”.

### ***Primer momento: “de la institucionalidad al burocratismo”<sup>7</sup>***

La Constitución de Montecristi reconoce en 2008 a la soberanía alimentaria como parte del Régimen de Desarrollo Nacional, a la vez que sostiene que el Estado “promoverá políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, agua y otros recursos productivos” (Asamblea Nacional, 2008, p. 137). En defini-

---

6 En este sentido, la Soberanía Alimentaria resulta un proyecto incómodo para los actores que impulsan la agroindustria y la agroexportación como ejes del desarrollo para la acumulación de capitales (corporaciones) o para aquellos que piensan, además, que pueden ayudar a superar las condiciones de “pobreza” de los agricultores (Estado).

7 Por burocratismo entendemos las estrategias estatales y del capital que alejan las exigencias de los ciudadanos, en este caso de las poblaciones campesinas, por sus derechos legítimos, utilizando mecanismos como los excesivos trámites administrativos, los papeleos, pero también, a través de la desorientación sobre la misma materia de sus derechos, confundiendo conceptos o definiendo unilateralmente, qué derechos pueden ser reclamados.

tiva, la carta magna promueve un Estado responsable de impulsar estrategias para la soberanía alimentaria.

Entre los años 2009 y 2010 los mandatos constitucionales devienen ley de la república, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) será aprobada como cuerpo normativo donde se recogen las demandas de los sectores de campesinos expresadas en clave jurídica en una serie de artículos a favor del “acceso a factores de producción alimentaria (agua y tierra); protección a la biodiversidad; investigación, asistencia técnica y diálogos de saberes; fomento a la producción; y, al abastecimiento alimentario” (Asamblea Nacional, 2010, pp. 7-12).

La aprobación de la LORSA es reconocida como el resultado de la movilización de organizaciones sociales como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo-Vía Campesina (CLOC-Ecuador)<sup>8</sup> y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)<sup>9</sup> quienes junto a la sociedad civil organizada articulan esfuerzos para generar proyectos de ley que apunten a construir una institucionalidad para la soberanía alimentaria.<sup>10</sup>

---

8 La CLOC-Vía Campesina Ecuador, se compone con algunas de las organizaciones que fueron parte de la Red Agraria como la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC), Confederación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN), Corporación de Montubios del Litoral (CORMOLIT), Confederación de Pueblos y Organizaciones Campesinas, Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), a la que se integra Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e indígenas Libres del Ecuador (FENACLE) y la Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino CONFEUNASSC.

9 La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) elaboró una propuesta de principios y lineamientos para la nueva constitución en la cual destaca que se debe “priorizar en la política del Estado la soberanía alimentaria” (CONAIE, 2007, p. 30).

10 Varios fueron los sectores a favor del reconocimiento de las luchas históricas del movimiento social campesino que se sumaron al respaldo de esta ley, además que planteaban el desafío contemporáneo enfrentar problemas como el cambio climático y la apropiación de los conocimientos por parte de las grandes corporaciones globales.

Ahora bien, parte de la reforma es la creación de una “institución” encargada de implementar la normativa a través de planes, programas y proyectos de políticas públicas para la SA. La norma vista desde los sectores sociales del agro requiere de un ente con capacidad de decisión sobre el acontecer agrario nacional, ante lo cual, una de las estrategias que surge de la movilización popular era la creación de un Ministerio para la Soberanía Alimentaria.<sup>11</sup>

Es en este punto —la creación de una instancia con capacidad de decisión— donde vemos emerger uno de los indicios que da cuenta del declive del proyecto que busca institucionalizar la soberanía alimentaria a favor de los sectores campesinos y de consumidores. La LORSA a través de su artículo 32 creará una institución totalmente contraria a la propuesta popular, para organizar un ente sin capacidad de decisión y con tendencia a la burocratización.

La norma estipula la creación de una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas denominada Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (CO-PISA), la cual estará compuesta por nueve representantes del sector agrario que serán escogidos a través de un concurso de méritos y oposición que selecciona a los mejores puntuados.<sup>12</sup>

---

11 Unos años después de aprobada la LORSA organizaciones como la CLOC-Vía Campesina y la red agraria presentaban un proyecto de Ley de Tierras donde se promovía la creación del ministerio de la Soberanía Alimentaria como ente estatal en manos campesinas y de agricultores para hacerle frente al ministerio de agricultura que responde al agronegocio y la agroindustria.

12 La COPISA según el artículo 33 de la LORSA estará integrada de 1. Un representante del sector académico; 2. Un representante de los consumidores; 3. Un representante de los pequeños y medianos productores; 4. Un representante de los pequeños y medianos agricultores; 5. Un representante de los pequeños y medianos ganaderos; 6. Un representante de los pescadores artesanales y recolectores; 7. Un representante del sector acuícola; 8. Un representante de los campesinos y regantes; y, 9. Un representante de los pueblos y nacionalidades.

En el artículo 34 encontramos sus atribuciones:

Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulan, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas; agrobiodiversidad y semillas; desarrollo agrario; agroindustria y empleo agrícola; sanidad animal y vegetal; agroecología; comercio y abastecimiento alimentario; consumo, nutrición y salud alimentaria; pesca, acuicultura y manglares; acceso de las ciudadanas y ciudadanos al crédito público; seguro y subsidios alimentarios. (Asamblea Nacional, 2010, p. 18)

Finalmente, el artículo 35 pone a la COPISA bajo las decisiones que tome el Ministerio de Agricultura sobre los proyectos de políticas públicas diseñados por la Conferencia, además que los proyectos de ley deberán pasar por la función Ejecutiva y luego remitidos a la Asamblea Nacional para su análisis y debate.

La LORSA creó una institución para la soberanía alimentaria sin capacidad de decisión e incidencia en el porvenir de la agricultura nacional, el carácter consultivo de la COPISA ha servido para que el Estado canalice las demandas campesinas a través de una instancia sin capacidad de garantizar sus derechos. Este órgano pensado para promover la soberanía alimentaria ha jugado el rol del desgaste y la desmovilización social, la ley pasó por un laberinto jurídico donde quienes toman la decisión sobre qué debe ir en la ley no son las organizaciones proponentes, sino un grupo de asambleístas que responden a determinados intereses.

A pesar de su carácter consultivo y limitado por su dependencia a las decisiones del Ministerio de Agricultura, llegar a ser parte de la Conferencia tenía en algunos casos un carácter simbólico-político y en otros estrictamente pragmático. Hasta el momento hemos tenido dos grupos de conferencistas, el primero que iría desde el momento de creación de la COPISA hasta mayo de 2014 y un segundo grupo que van cinco años en funciones.

Se pueden advertir diferencias entre ambos momentos, por ejemplo, los primeros conferencistas lograron construir de forma participativa, nueve proyectos de ley que luego fueron ignorados por la Asamblea Nacional, mientras el segundo grupo ha intentado fortalecer el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)<sup>13</sup> en los territorios, también con pocos éxitos. Debemos sostener que varias de estas propuestas no han sido impulsadas por el conjunto de conferencistas, sino por unos pocos que están comprometidos con el mandato que les asigna la ley.

Sin embargo, el ejercicio que más destaca en la forma interna en la que viene operando la COPISA ha sido constituirse como un espacio burocratizado y conflictivo, priman las rupturas entre las posiciones políticas de los conferencistas y el desconocimiento de los principios políticos de la soberanía alimentaria en los equipos técnicos. Por un lado, la división entre conferencistas no permite a esta institución tener una voz consensuada en defensa de la soberanía alimentaria, y por otro lado, los equipos técnicos caen en el rol burocrático.<sup>14</sup> Lo que tenemos en todos estos años ha sido una Conferencia desconocida para la mayoría de los sectores de indígenas y campesinos y una institucionalidad de la soberanía alimentaria sin organizaciones sociales que la respalden.

Otro de los indicios de la limitada institucionalidad a favor de la SA ha sido, la política clientelar que perforó la propuesta de unidad que la CLOC Vía Campesina planteaba por la defensa de la alimentación y la reforma agraria, la cooptación de dirigentes indígenas y campesinos cercanos a la COPISA por parte de la “Revolu-

---

13 El SISAN es un conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de soberanía alimentaria.

14 Debemos mencionar que este párrafo manifiesta la generalidad de la COPISA en los últimos años, sin embargo, cabe recalcar que existe un grupo de conferencistas como de técnicos que sí han desempeñado un rol importante a favor de la soberanía alimentaria.

ción Ciudadana” terminará por fragmentar las posibilidades de articulación en defensa de los derechos campesinos.

Un elemento más será la reducción del presupuesto que le permite a la Conferencia funcionar, los recortes perjudican fundamentalmente actividades territoriales y la contratación de personal que permita la difusión de la soberanía alimentaria.

En definitiva, la propuesta de institucionalizar la soberanía alimentaria como estrategia para hacer efectivos los derechos de los campesinos y del pueblo ecuatoriano a tener acceso a alimentos soberanos, fue vaciada de su dimensión política y anulada como estrategia de movilización social. El resultado ha sido la burocratización de la propuesta y la restricción de una coherente institucionalidad, de tal forma que podemos sostener que la propuesta de institucionalizar la soberanía alimentaria actualmente subsiste entre el orden burocrático y el mandato popular por el Buen Vivir Rural.

### ***Segundo momento: “la desmovilización y ruptura de las organizaciones”***

Burocratizada la soberanía alimentaria y dividido el frente social que impulsó la necesidad de su institucionalización, aún quedaba intacto por fuera del entramado de la reforma institucional del Estado aquellas organizaciones sociales, indígenas y campesinas que sostenían en sus agendas políticas la soberanía alimentaria y donde aún se albergaban propuestas críticas frente a la expansión del agronegocio y la agroindustria, pero con pocas posibilidades de re-articulación.

Las estrategias de las organizaciones sociales por la soberanía alimentaria estuvieron divididas durante la última década, por un lado, la CLOC Vía Campesina Ecuador asumió una estrategia de acompañamiento político al gobierno de la “Revolución Ciudadana”, e incluso ya dividida a mediados del 2017, algunas de sus organizaciones apoyaron al gobierno de Lenin Moreno. Y, por otro lado,

la CONAIE quien en el 2016 junto a otros movimientos populares impulsaron la Cumbre Agraria como rechazo a las políticas extractivas del gobierno de turno, a inicio de éste nuevo régimen —mayo 2017— ha participado de los diálogos impulsados por el Estado.

Para el primer grupo de organizaciones —CLOC Vía Campesina— el Estado ha desplegado una política clientelar y de cooptación de dirigentes, a los cuales se les ha asignado cargos en la cartera de exteriores y en el mismo Ministerio de Agricultura. Las disputas por asignarse la representación campesina dentro del gobierno de turno y otras por mantener un apoyo crítico, quebró la alianza que venían teniendo la CLOC desde el año 2007.

En cambio, para organizaciones como la CONAIE, el gobierno desplegó una serie de mecanismos de coerción. Instaló en los imaginarios de la población nacional que toda protesta era el reclamo de prebendas sectoriales y atentaban contra la estabilidad del Estado. Al mismo tiempo, la opinión pública llamaba delito de sabotaje y terrorismo a todo acto que paralice los servicios básicos, por ejemplo, bloquear carreteras, suspender la atención en oficinas estatales o paros de profesores.

Tanto el ejercicio de “cooptación” como el de “criminalización de la protesta social” jugaron un rol importante en la división de las organizaciones, volviendo irreconciliables las diferencias entre estas.

En marzo de 2012, se da el principal indicio que da cuenta de la fractura de campo popular, mientras la CONAIE llegaba a Quito después de haber recorrido el país con la “Marcha por la Dignidad, el Agua y la Vida de los Pueblos”, la Red Agraria acudía a la Asamblea Nacional a presentar el proyecto de Ley de Tierras con respaldo popular, al mismo tiempo que rechazaban la movilización de los pueblos.<sup>15</sup>

---

15 Este acontecimiento marcó la división entre aquellas organizaciones que decidieron oponerse al régimen y otras que creían en la disputa interna —dentro del gobierno— y mostrarse como organizaciones sociales afines a la



El principal resultado de esta división generada por las políticas clientelares y de criminalización de la protesta ha sido la desarticulación social por la soberanía alimentaria. Actualmente, el fraccionamiento se mantiene, la fractura al interno de la CLOC Vía Campesina no muestra señales de conciliación y la CONAIE se debate entre el rechazo a la política minera y las negociaciones con el gobierno sobre la educación intercultural ya fracasadas, además del rol fundamental de liderar el frente popular ante las escaladas de políticas neoliberales.

La estrategia de la desmovilización y la fractura del campo popular han mantenido en total estancamiento al proyecto de replantear una “nueva” institucionalización a favor de la soberanía alimentaria. La fisura provocada en la década anterior limita cualquier posibilidad de articulación de aquellas organizaciones sociales en defensa de los derechos campesinos. Siguen vigentes las diferencias irreconciliables entre las organizaciones que se acusaron mutuamente con formar parte del gobierno y las otras como desestabilizadoras y violentas.

El triunfo de la división entre organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional y territorial, aún mantiene débil la re-construcción de la soberanía alimentaria como proyecto emancipador y de reconciliación entre el ser humano y la naturaleza y, entre los mismos actores de una ruralidad campesina.

### ***Tercer momento: “las políticas anti-campesinas”***

Burocratizada la institución para la soberanía alimentaria y dividido el frente popular agrario, una serie de políticas públicas y cuerpos normativos anti-campesinos intervendrán los territorios de las agriculturas familiares para incorporarlos a un sistema de prácticas agropecuarias ligadas al agronegocio. Muchas de estas leyes y programas del gobierno, impulsadas por sus personeros —quienes

---

Revolución Ciudadana que exigen sus derechos de forma “democrática” y sin paralizar el país.

fueron los hacedores de la reforma normativa—utilizaron el discurso de la soberanía alimentaria para justificar su aprobación.

Las normativas anti-campesinas aprobadas abren la posibilidad de la extranjerización de la tierra, la privatización de los servicios públicos y la infraestructura del agua, el ingreso de transgénicos, a la vez que limita el acopio e intercambio de semillas campesinas y promueve los paquetes tecnológicos de la revolución verde.<sup>16</sup> Cada una de estas representó en la práctica un retroceso en materia de derechos campesinos debido a que clausuran cualquier posibilidad de una reforma agraria integral.<sup>17</sup>

El ejercicio de aprobación de dichas leyes terminará por agotar las estrategias “legales” de participación que tenían las organizaciones para disputar el sentido de la normativa. En primer lugar, la elaboración de proyectos de ley por iniciativa ciudadana se disolvían en los debates de la Asamblea Nacional<sup>18</sup> y segundo, las consultas pre-legislativas fueron manipuladas desviando los temas centrales de los cuestionarios de consulta.

Mientras la reforma normativa anti-campesina avanzaba, una serie de políticas públicas llegaban a los territorios bajo las consignas del Estado: “luchar contra la pobreza rural”, “especialización y

---

16 Entre los años 2014 y 2017 se aprobaron cuatro leyes importantes para el mundo rural y agrario nacional: Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua (2014); Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016); Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable (2017); y, Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria (2017).

17 Cabe indicar que también se aprobaron el Código Ambiental y el Código de Ingenios que también regulan y controlan actividades de los sectores de pequeños agricultores.

18 El proyecto fue presentado por la Red Agraria y la COPISA con aproximadamente 40 000 firmas de apoyo, esta iniciativa promovía la redistribución de tierras y colocaba límites al latifundio, sin embargo, su fondo redistributivo y de fomento a la soberanía alimentaria será cambiado para favorecer la acumulación del capital.

encadenamiento productivo de los pequeños productores”.<sup>19</sup> Dichas consignas estaban dirigidas hacia la transformación de las mentalidades del campesinado, que implicaba la negación de sus prácticas sustentables de producción para ingresar a la lógica de los paquetes tecnológicos de la revolución verde.

Detrás de los indicadores “exitosos” de aumento de la productividad y reducción de la pobreza durante el “gobierno progresista”, se encuentran tres indicios que dan cuenta de la estrategia en la que se basaron las políticas anti-campesinas: a) implementación de diagnósticos que resaltaban la falta de competitividad del sector agrario a partir de análisis comparativos con otros sectores y países sobre la productividad y eficiencia en el uso de recursos; b) diseño y ejecución de programas y proyectos cuyos objetivos eran el aumento de la productividad de rubros priorizados por el mercado y la política de control y almacenamiento para sostener los precios; c) generar una nueva mentalidad campesina sustentada en la deslegitimación de los saberes prácticos y en la aceptación de nuevos valores y conocimientos científico-técnicos de la “sociedad de mercado”.<sup>20</sup>

Entre los ejemplos más emblemáticos de políticas públicas anti-campesinas señalamos tres: primero: las “Escuelas de la Revolución Agraria” (ERA), basadas en el discurso de la innovación tecnológica, organizaban grupos de productores quienes a través de mecanismos “participativos” definían un rubro priorizado para ingresar al mercado;<sup>21</sup> segundo: el “Plan Tierras” distribuyó poca tierra estatal y en su lugar profundizó la legalización de los predios para

---

19 Como lo ha mencionado Germán Jácome, campesino, asociado al centro agrícola de Quevedo y profesor universitario de la Universidad Técnica de Quevedo: “el Estado lo que ha querido es que el agricultor se vuelva recolector, solo produzca materias primas” (Entrevista, 2019).

20 Ver Sánchez Parga (2008).

21 Las Escuelas de la Revolución Agraria ERAs, utilizaban las estrategias de campesinos a campesino para transmitir los valores de mercado, dejar la diversificación productiva y priorizar rubros que se valoricen en el mercado. Véase: Daza (2012).

su formalización y facilidad de ingresar a las ofertas del mercado; y tercero: el “Plan semillas de alto rendimiento”, éste significó la política más agresiva de incorporación de las agriculturas familiares a la especialización de cultivos como el maíz duro seco y el arroz, a través del acceso a kits tecnológicos (semillas, fertilizante y fitosanitarios) subsidiados por el Estado.<sup>22</sup>

Otro de los indicios que encontramos en la aplicación de las políticas anti-campesinas es el desplazamiento de la consigna y el discurso de la soberanía alimentaria dentro de la misma política pública agropecuaria. En 2013 la nueva consigna de las políticas agrarias fue avanzar hacia el “Cambio de la Matriz Productiva” (CMP) lo que implicó en materia de acceso a alimentos, abandonar la SA para dar paso a la seguridad alimentaria. Discurso que permitía sostener abiertamente la importancia de los encadenamientos productivos a la agroindustria e incluso el uso de semillas transgénicas como el mejor mecanismo para aumentar la productividad.

Y finalmente, lo que cierra un ciclo anti-campesino será la apertura comercial.<sup>23</sup> La firma de adhesión al Acuerdo Comercial Multi-partes entre Ecuador y la Unión Europea en 2016 y su entrada en vigencia desde el 1 de enero de 2017, coloca a las pequeñas agriculturas en un estado de indefensión frente a dos problemáticas: primero, el ingreso progresivo sin aranceles de productos europeos con costos de producción bajos y subsidiados, por ejemplo: los lácteos; y segundo, las exigencias del mercado europeo para el ingreso de los productos ecuatorianos que determina la necesidad de igualar las normas de control fitosanitario locales a las normas de la Unión Europea.

---

22 Otras de las políticas de especialización productiva fueron: la reactivación de la producción de cacao que centró los esfuerzos en la poda de los árboles para mejorar su productividad; la reactivación del sector de la palma aceitera, que posibilita créditos preferenciales a los productores y atención técnica.

23 En esta misma línea el gobierno actual busca ampliar la política de apertura comercial a mercados como los de Estados Unidos, la Alianza del Pacífico, otros bloques europeos, con Chile.

El discurso de la integración inteligente al mercado global se desarrolló bajo dos premisas: a) que no se va a firmar un tratado de libre comercio, sino un acuerdo comercial que respeta la soberanía del país; y, b) que la Unión Europea es un territorio con 500 millones de potenciales consumidores de nuestros productos agropecuarios. El Estado levantó un consenso con las cámaras agropecuarias, de la producción y de comercio que mostraba un país "unido" donde el pueblo estaba de acuerdo con la necesidad de la firma. Será el ministro de relaciones exteriores y los sectores exportadores quienes asumen la tarea de las negociaciones y llegar a cerrar el tratado antes que se terminen el Sistema de Preferencias Arancelarios (SPG+) que el bloque concedía al Ecuador para el ingreso de 6500 productos.

A dos años de la firma de este acuerdo comercial se identifican los primeros problemas, por ejemplo: los ajustes normativos sobre las exigencias fitosanitarias y de calidad que determina la Unión Europea<sup>24</sup> para el ingreso de productos, sin embargo, cabe mencionar que dichos requerimientos han perjudicado directamente a las pequeñas economías campesinas que ni siquiera tienen una línea de exportación hacia Europa.

Las políticas y normativas anti-campesinas cierran un ciclo que desplaza a la soberanía alimentaria como condición de posibilidad para garantizar los derechos campesinos en el marco de la institucionalidad del Estado, cada una de las leyes y de los programas de gobierno desplegados durante los últimos diez años se han distanciado de la propuesta agraria de las organizaciones populares para responder a un programa de modernización agraria del agronegocio.

---

24 El despliegue de acuerdos ministeriales y normas de control promulgas por instituciones como la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) y de Agrocalidad, han igualado los requerimientos técnicos, de equipamiento y logísticos de los productores europeos a los agricultores ecuatorianos, causando un perjuicio directo a la agricultura familiar campesina.

## Conclusión

Intentar distanciarse de la historia monumental para generar una narrativa de los acontecimientos a partir de los indicios, nos ha permitido mirar desde otro ángulo los aconteceres de la soberanía alimentaria en el Ecuador en su propuesta de institucionalización para garantizar derechos.

El desgaste, la división y fractura que ha enfrentado el campo popular agrario en la búsqueda de la SA entrampada entre la política clientelar y la visión pragmática de las organizaciones, ha dejado tras de sí una década de incertidumbre sobre la propuesta campesina y las alternativas al modelo de desarrollo agrario hegemónico.

El salto de una propuesta de institucionalidad que terminó en burocratismo ha provocado en las organizaciones territoriales, desconfianza en el Estado y las posibilidades de creación de un ente donde se condense en planes, programas y proyectos públicos las demandas de los agricultores.

Sin embargo, y a pesar de dicho panorama, la propuesta de la soberanía alimentaria sigue convocando en el sur global y en países como el Ecuador a miles de sectores campesinos que creen en una agricultura sostenible y justa, que proteja la biodiversidad y conserve los saberes prácticos.

Frente al desprestigio de la institucionalidad creada a nombre de la soberanía alimentaria, es importante replantarse algunos elementos que van desde su conformación hasta los mismos objetivos para los que fue creada, además garantizar que sus representantes rindan cuentas a sus sectores y buscar los mecanismos para generar consensos internos por la soberanía alimentaria.

El panorama con el nuevo gobierno de Lenin Moreno, no presenta mayores garantías para el impulso de políticas de fomento de la soberanía alimentaria, en su lugar, el Estado ha dejado la iniciativa del programa agrario a las corporaciones empresariales que profun-

dizan el agronegocio y la agroindustria. Sin embargo, empiezan a emerger algunos espacios de encuentro de campesinos y agricultores, que afectados por la crisis que vive el sector se vienen plantando líneas de acción conjunta en defensa de sus derechos.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*. Quito: Asamblea Nacional.
- CONAIE (2007). *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente*. Quito: CONAIE.
- Daza, E. (2012). *Participación, soberanía alimentaria y políticas públicas: análisis de una experiencia de Veeduría en Tungurahua y Cotopaxi*. Quito: FLACSO.
- Echeverría, B. (2011). La historia como descubrimiento. En B. Echeverría, *Antología Bolívar Echeverría: Crítica de la modernidad capitalista* (pp. 351-360). La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- El Diario.ec. (27/03/2007). *Plantean „soberanía alimentaria“*. Recuperado de: <https://bit.ly/3bwqAe7>
- Sánchez Parga, J. (2008) *Valores y contravalores de la sociedad de la plusvalía*. Quito: Abya-Yala.





# La soberanía alimentaria en Ecuador a 10 años de la LORSA

---

Renata Lasso<sup>1</sup>

## Antecedentes

Luego de la Segunda Guerra Mundial se promueve fuertemente la denominada “Revolución Verde” que buscaba un sistema de producción agrícola o ganadero caracterizado por grandes ingresos de capital, alto uso de tecnología y agroquímicos. La producción agrícola a nivel mundial se multiplicó 4 veces entre el año 1820 y 1975 para alimentar a una población mundial que pasó de 1000 millones de personas en el año 1800 a 6500 millones en el año 2002 (Voluntariat Solidari, 2016). Esta agricultura intensiva si bien incrementó los rendimientos, no sólo, no acabó con el hambre en el mundo, sino que, además, ha tenido un elevado costo ambiental que ha provocado destrucción de ecosistemas; pérdida de semillas criollas, es decir de la diversidad alimentaria; infertilidad del suelo; contaminación de fuentes agua; desaparición de insectos útiles, así como, efectos negativos en la salud de las personas por el uso de agroquímicos.

---

1 Economista agraria, comprometida con la lucha feminista, particularmente con las mujeres rurales, productoras de alimentos, convencida de la necesidad de trabajar en políticas públicas territorializadas para fortalecer la agricultura campesina.

## Seguridad alimentaria y las políticas globales

En 1974 en el marco de la Conferencia Mundial sobre Alimentación en Roma, cien países adoptan la “Declaración universal para la erradicación del hambre y la malnutrición” y se adopta el concepto de “seguridad alimentaria” con el planteamiento que ante el crecimiento continuo de la población mundial, se tendría que multiplicar la producción de alimentos para asegurar la cantidad necesaria (ONU, 1974). Las estrategias para asegurar la alimentación apuntaron hacia una mayor productividad, sin embargo, en la década de los 80, la hambruna en el continente africano alertó sobre las limitaciones de las estrategias de lucha contra el hambre, puesto que a pesar de la existencia de alimentos, la desigualdad en la distribución de ingresos y la pobreza acaban constituyéndose en un obstáculo o limitante para el acceso a los alimentos y, por ende, para el cumplimiento de erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Durante los años 80 con la expansión del neoliberalismo se apostó a la globalización y, con ello, a la modernización del sector agropecuario, con grandes extensiones de monocultivo y ganadería extensiva, mediante el impulso de la agricultura empresarial, especialmente con fines de exportación; se implementaron políticas y programas que excluyeron a los agricultores familiares, bajo la presión de las compañías transnacionales que monopolizaron el comercio internacional de *commodities* que posicionaron que lo importante era el acceso a los alimentos en el mercado internacional, además, se desmantelaron las estructuras alimentarias y de asistencia técnica estatal a los pequeños productores.

En 1996 en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, se acordó que cada año (hasta el 2015), se debería reducir en 20 millones el número de personas afectadas por el hambre (FAO, 1996). En el 2001 se celebró la Segunda Cumbre Mundial donde se analizaron los progresos en la aplicación del Plan de Acción y se tomaron las decisiones para acelerar el ritmo de la aplicación de medidas orientadas a reducir el número de personas afectadas

por hambre en el mundo. Sin embargo, los avances logrados desde la cumbre de 1996 en la erradicación del hambre no llegaban ni a la mitad de los objetivos propuestos. La media anual de reducción de personas desnutridas fue sólo de 8 millones.<sup>2</sup>

## **Soberanía alimentaria y la sociedad civil organizada**

Paralelamente al trabajo de los organismos oficiales, y a partir de foros alternativos y encuentros ciudadanos, la Vía Campesina desarrolló el concepto de soberanía alimentaria que fue llevado al debate público con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, ofreciendo una alternativa a las políticas neoliberales.

El concepto de soberanía alimentaria plantea el derecho de todos los pueblos y Estados a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias amparadas del concepto soberano y de autonomía con su libre determinación. Se considera la alimentación como un derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sustentables. Se da prioridad a la producción y consumo local de alimentos y se proporciona a cada país el derecho de proteger a sus campesinas y campesinos, garantizando el bienestar y la permanencia de la población rural.<sup>3</sup>

En relación a las políticas públicas se considera que para cumplir con el objetivo de Soberanía Alimentaria, estas deben ser adaptadas, territorializadas, diferenciadas, sostenibles; deben impulsar y contribuir al desarrollo de los pueblos y territorios; considerando al territorio como el espacio de vida en el cual se desarrollan todos los vínculos sociales, culturales, económicos, productivos y ambientales (López & Ramírez, 2012). En este sentido entra en debate el derecho

---

2 FAO, FIDA y PMA (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma, FAO.

3 El concepto fue introducido en 1996 por Vía Campesina en Roma, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

al territorio rural, parte de la soberanía de un territorio consiste en que los habitantes rurales puedan desarrollar su vida de manera digna con acceso a servicios básicos, salud, educación y tecnologías para proyectarse en el territorio con bienestar colectivo.

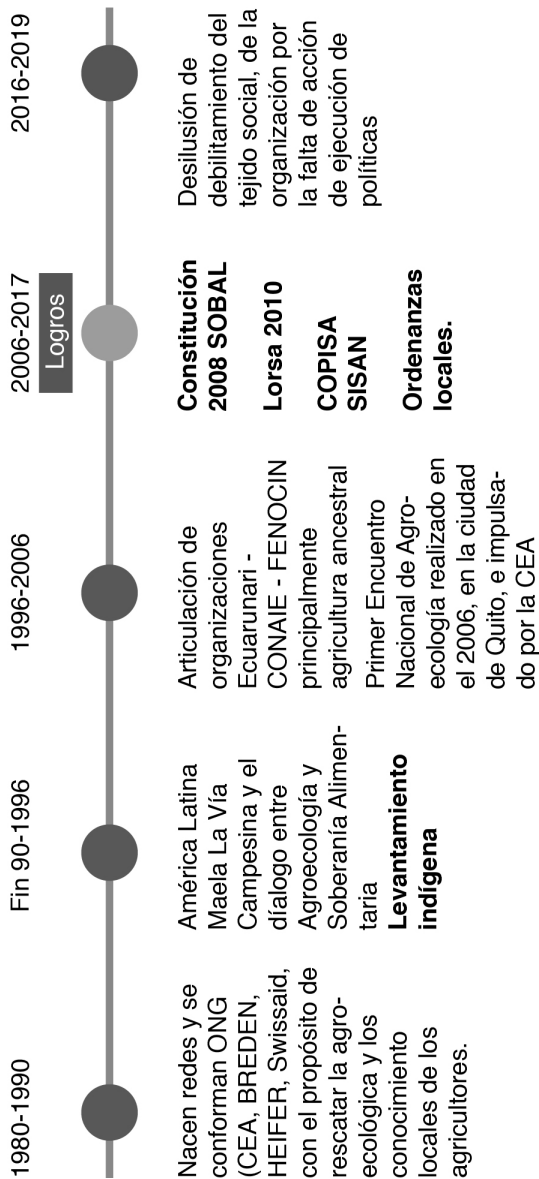
Esta mirada ha motivado la emergencia del encuentro y apoyo de varios movimientos sociales rurales y urbanos que buscan la garantía del derecho a alimentos sanos, provenientes de la agricultura familiar, buscando una articulación entre el mundo urbano y rural, y planteando la interdependencia territorial, en la que por ejemplo un territorio rural que provee alimentos, agua, paisaje, semillas, etc. frente a los territorios urbanos con consumidores conscientes. Son ejemplo de estas dinámicas las ferias de productores en espacios urbanos en las cuales se acuerdan precios, fechas de ferias y dinámicas de articulación, igualmente los espacios de tiendas alternativas en las cuales hay vínculos directos con productores especialmente de productos frescos. En la nueva dinámica también existen grupos urbanos que acompañan en la protección de fuentes hídricas y apoyan la sensibilización del consumo responsable del agua.

En esta dinámica, es claro que la soberanía y el desarrollo territorial plantean temas políticos y una disputa de poder entre actores; se presenta un nuevo orden de gobernanza en el que se vuelve a debatir sobre la reforma agraria, el control del territorio, los mercados locales, la biodiversidad, la autonomía, la cooperación, la deuda, la salud, y la capacidad de producir alimentos localmente. Es una disputa en la que se plantea una nueva justicia social que permita el control y acceso justo a la tierra, al agua, y a los recursos genéticos.

### **Soberanía alimentaria en América Latina y Ecuador**

En los años 80 en América Latina y Ecuador se plantearon medidas para disminuir las importaciones, sin embargo, no estuvieron directamente vinculadas con la generación de incentivos para la producción campesina de alimentos, puesto que bajo la lógica de desarrollo del Neoliberalismo se debilitó la estructura estatal, y la inversión en el sector rural fue marginal.

Gráfico 1  
Línea del tiempo de la soberanía alimentaria  
en América Latina y Ecuador-COPISA



Elaboración: Autora<sup>4</sup>

4 Datos <https://bit.ly/3aUnNdd>

En este contexto, en la región se presentó un debate amplio con una mirada integral sobre el cambio de un modelo de agricultura a otro, vinculando los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología, ambos impulsados por ONG y por la sociedad civil para motivar el cambio de las estrategias relacionadas con la revolución verde y la seguridad alimentaria.

En la región se fortalece el impulso de la agroecología, como una visión práctica de que es posible la soberanía alimentaria y la producción de alimentos locales culturalmente adaptados, a través del apoyo de ONG, y el desarrollo y ejecución de proyectos que demuestran las posibilidades de la agroecología. Para el movimiento social se trata de resignificar la lucha campesina (Daza & Artacker, 2019).

En los años 90 estos conceptos se tornan en discurso y plataforma de algunas organizaciones campesinas que reivindican la producción local y las prácticas ancestrales que aseguran la sostenibilidad. Es necesario citar en los años 90 el levantamiento indígena en Ecuador que da lugar a un nuevo momento de interrelaciones entre los habitantes del mundo urbano y rural, y se constituye la plataforma que en la Constituyente de Montecristi defenderá conceptos centrales como la agroecología y la soberanía alimentaria (ver gráfico 1).

## **La normativa legal en Ecuador**

En la Constituyente de Montecristi en 2008 se logra posicionar los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología impulsados por varias organizaciones campesinas y ONG como base para la transformación social, y la disputa política entre actores a nivel territorial.

La soberanía alimentaria plasmada en la Constitución del 2008 es un logro de las organizaciones sociales y campesinas, nacionales y regionales, que plantearon este tema como un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

La Constitución plantea desde dos ejes, uno desde la garantía de los derechos de los ciudadanos y otro desde los Derechos de la Naturaleza, un total de trece (13) artículos que apuntan al acceso a los medios de producción, al respeto de las prácticas culturales, y al acceso a los alimentos sanos (Ver tabla 1) (Asamblea Constituyente 2008).

**Tabla 1**  
**Resumen de artículos constitucionales con referencia a los derechos ciudadanos y de la naturaleza en Ecuador**

| Derecho                    | Artículo   | Derecho                   | Artículo  |
|----------------------------|--|---------------------------|---|
| Derechos de los Ciudadanos | Art. 13<br>al acceso seguro y permanente a alimentos   | Derechos de la Naturaleza | Art. 322<br>tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas   |
|                            | Art. 71<br>vivir en un ambiente sano   |                           | Art. 400<br>la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional  |
|                            | Art. 281.<br>Literales 10 – 11<br>13 -14<br>Soberanía Alimentaria<br>Garantizar autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. |                           | Art. 401<br>Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas.  |
|                            | Art. 282<br>Medios de producción prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes           |                           | Art. 402<br>Se prohíbe también la apropiación sobre los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad.  |
|                            | Art. 402<br>Se prohíbe toda forma de apropiación de conocimientos colectivos, en el ámbito de las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales                      |                           | Art. 411<br>Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico |
|                            |  |                           | Art.409<br>Prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil   |
|                            |  |                           |   |

Como consecuencia de este logro inicial en el 2010, nuevamente con un fuerte impulso, movilización y participación social se aprobó la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), que se creyó contaba con la base para generar una transformación en el sector rural principalmente vinculada al acceso a la tierra, al agua, así como a las semillas, e incorporaba la participación ciudadana como un elemento clave a través de la creación de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), misma que debía plantear mecanismos de interrelación Estado-sociedad para la elaboración participativa de leyes y normativas, veedurías, foros de discusión sobre políticas sectoriales en torno a la soberanía alimentaria.

La LORSA plantea garantizar la autosuficiencia e incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, promover prácticas de manejo de biodiversidad y su entorno natural, facilitar la producción y distribución de insumos orgánicos y estimular la producción agroecológica, orgánica y sustentable.

La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria LORSA, permitió el desarrollo de una institucionalidad, políticas, programas y proyectos, dirigidos al sector campesino productor de alimentos, sin embargo; los efectos de las inversiones y la implementación de programas y proyectos, no han permitido cumplir con el Art. 1 de esta ley que plantea

Fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como de la microempresa y la artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental.



La Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) transfirieron competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales, cantonales y parroquiales que tienen relación con la producción o comercialización. En este sentido una de sus competencias más relevantes es el fomento de las actividades productivas y agropecuarias (Constitución, Art. 263, literales 4), 6), 7) para los GAD provinciales; Art. 267 literal 4) para los GAD parroquiales); para ejercerlas (Art. 135, COOTAD) deben actuar de manera coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y tomando en cuenta las características y vocaciones productivas territoriales.

**Tabla 2**  
**Principales ordenanzas provinciales**

|  |  |
|--|--|
| <p>Provincia de Pichincha<br/>Ordenanza para Fomentar la Producción de Alimentos Agroecológicos en la Provincia de Pichincha</p> | <p>Provincia de Tungurahua<br/>Parte de Estrategia Agropecuaria de Tungurahua 2013.</p>                                      |
| <p>Ordenanza para la producción agroecológica de Cotopaxi</p>  | <p>Ordenanza para la producción, investigación y comercialización de la producción agroecológica en la provincia de Napo</p> |

A nivel provincial, paulatinamente y por presión de distintos actores sociales, se han ido desarrollando ordenanzas de impulso a la producción agroecológica como un mecanismo que permite alcanzar la soberanía alimentaria.

Otras ordenanzas provinciales en proceso:

1. Normativa para impulsar la producción agroecológica con el Gobierno Provincial de Imbabura
2. Ordenanza que promueve la recuperación, uso sustentable y conservación de la agro biodiversidad de la provincia de Chimborazo
3. Ordenanza para impulso de la Soberanía Alimentaria y la pesca artesanal Manabí
4. Ordenanza para impulso de la Soberanía Alimentaria y la pesca artesanal Santa Elena
5. Ordenanza que establece la política pública y el modelo de régimen de seguridad y soberanía alimentaria; y, el desarrollo productivo local en la provincia del Azuay, 2017.

Cabe señalar que el impulso a estas ordenanzas a nivel provincial o local de fomento a la producción agroecológica, generaron movilización local, nuevos liderazgos y la posibilidad de construir territorios agroecológicos y soberanos.

Estas ordenanzas permitieron también plasmar la aplicabilidad del concepto de Desarrollo territorial, y la efectividad de la política pública territorializada y adaptada. Sin embargo, es claro que en esta dinámica la disputa política del poder es más evidente y genera reacciones en el tejido territorial, y las articulaciones entre el espacio urbano y rural se tornan más evidentes, incluso demostrando que el espacio urbano no es solo el espacio de consumo sino de actores consumidores que también están en una disputa por el acceso a alimentos, y que el territorio rural es el espacio que garantiza el agua que se consume en la ciudad, el paisaje, las semillas, el saber y la cultura, que en el espacio urbano se desvanece por la mezcla de identidades diversas.

**Tabla 3**  
**Principales ordenanzas cantonales**

|  |  |  |
|--|--|--|
| Cantón Sigsig-Azuay<br>Ordenanza que regula la Comercialización en Ferias Agroecológicas, Artesanales y Solidarias | Cantón Nabón-Azuay<br>Ordenanza que regula la implementación de la marca de calidad territorial “Nabón | ORDENANZA PARA LA CREACION Y REGULACION DE FERIAS DE SEMILLAS NATIVAS Y PRODUCTOS AGROECOLÓGICOS, EN EL CANTON GUAMOTE |
| Ordenanza para el fomento y regulación de las Ferias Agroecológicas del cantón Pedro Moncayo                       | Ordenanza para apoyar la comercialización agroecológica con el Municipio de Cuenca                     | Ordenanza de Fomento a la comercialización de la producción agroecológica del Cantón Cayambe                           |
| Ordenanza para impulsar la comercialización agroecológica en Gualaceo.   |  |  |

### **Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)**

Como consecuencia de la LORSA se crea la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), organismo del poder ciudadano instituido por la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), publicado en el Registro Oficial N° 583, el 5 de mayo del 2009, y reformado el 27 de diciembre de 2010.

Es clave entender esta estructura como parte del poder ciudadano que implica que todos los ciudadanos que forman parte de una

nación, para ver cumplidos sus derechos, no sólo deben elegir a sus representantes, sino también controlarlos y desarrollar mecanismos de veeduría; el pueblo debe ejercer su derecho a controlar a sus gobernantes si así lo considera necesario.

La COPISA está conformada por 9 representantes de la sociedad civil, seleccionados y designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), mediante concurso público de merecimientos y oposición, los mismos que deben desarrollar actividades relacionadas con la Soberanía Alimentaria, la Salud y la Nutrición. Los sectores representados son:

- Universidades, escuelas politécnicas y centros de investigación.
- Consumidores.
- Pequeños y medianos productores.
- Pequeños y medianos agricultores.
- Pequeños y medianos ganaderos.
- Pescadores artesanales, recolectores.
- Sector acuícola.
- Campesinos y regantes.
- Indígenas, afroecuatorianos y montuvios, provenientes de las distintas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

**Visión** al 2021, promueve procesos de diálogo, articulación y construcción participativa de propuestas de políticas públicas y veeduría en materia de soberanía alimentaria.

**Misión**, incide en la construcción, implementación y acompañamiento participativo al cumplimiento de las políticas públicas y del SISAN, a través de un amplio proceso de diálogo, coordinación y articulación, entre la Sociedad Civil y Estado.

**Objetivo general**, promover la articulación entre la sociedad civil organizada, no organizada y entidades e instancias del sector público, en la construcción, implementación y acompañamiento al cumplimiento de las políticas públicas, para alcanzar la SOBA (Soberanía Alimentaria).

El SISAN es el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados.

### ***Funciones y atribuciones del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)***

- Elaborar propuestas de políticas públicas en relación al régimen de la soberanía alimentaria, las que deberán ser puestas en conocimiento del Ministerio Sectorial para su correspondiente aprobación.
- Coordinar entre la sociedad civil y los diversos niveles de gobierno los asuntos relacionados con la soberanía alimentaria, en áreas como: producción, comercialización, distribución, transformación, consumo responsable e influencia en la alimentación y nutrición de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
- Promover el cumplimiento en todo el territorio nacional de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, a través de sus diversas instancias.

A continuación, un resumen de los logros iniciales de la COPISA:

**Tabla 4**  
**Resumen de los logros iniciales de la COPISA**

| <b>COPIA</b>  | <b>SISAN</b>  |
|---|---|
| Construcción Participativa de las propuestas de leyes conexas a la LORSA. Leyes presentadas a La Asamblea tres (3) aprobadas. (agua, tierra, semillas y agrobiodiversidad). | Articulación diversos actores para reflexionar y proponer alternativas para la fortalecer la Soberanía Alimentaria. |
| Generación de participación y organización territorial para construir propuestas.   | Apoyo a la construcción de propuestas de Ordenanzas a nivel Local.  |
| Procesos de capacitación ciudadana a través de escuelas y módulos puntuales.  | Apoyo en la estructuración de organización. Escuelas Campesinas.  |

Fuente: COPISA (Tito Barreno)

En este sentido es importante señalar que posterior a la Constitución del 2008, hubo la voluntad política de fortalecer el Estado, generando institucionalidad, a nivel central y descentralizado. En los temas agrarios se creó la Autoridad Única del Agua-SENAGUA, y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca retoma su rol de definidor de políticas públicas y operador territorial, destinando presupuesto para programas y proyectos denominados emblemáticos basados en el plan del Buen Vivir Rural (2013-2017), además, se logra incluir en la estructura del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina, compromiso presidencial Nro. 0093, solicitada por el presidente Lenin Moreno, efectuada el 19 de Julio 2017, en el XII Congreso de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN).

Las políticas planteadas, sin embargo, han tenido pocos recursos y fueron vistas y pensadas desde la centralidad sin articular con los actores locales, las prefecturas y las alcaldías, dejando como consecuencia territorios en los cuales no tuvieron impacto por trabajar en lógica de cadena, favoreciendo directamente algunos productos, principalmente de exportación, pero no a la agricultura familiar campesina.

Con las leyes aprobadas de agua, tierras, semillas y agrobiodiversidad, se buscó garantizar la propiedad sobre los medios de producción como base del discurso de la tierra para quien la trabaja, sin embargo, ya en la práctica las leyes no permiten una verdadera distribución y los mecanismos pensados para el efecto como el Fondo Nacional de Tierras (FONATI), no han aterrizado en mecanismos, recursos, ni institucionalidad que los agilite.

En el año 2011, la Subsecretaría Nacional de Tierras del MAGAP recibió 4 millones de dólares, a diferencia del Programa de las Unidades de Almacenamiento (UNA), que trabaja con maíz y arroz, productos de destino industrial, cuyo presupuesto fue de 96 millones que representó en esa época el 42% del presupuesto total del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

En relación al crédito, se fortalece el Banco Nacional de Fomento, pero en la puesta en marcha se prioriza el sector agroindustrial, y los servicios de ganadería a gran escala.

Tabla 5

Resumen de las Políticas dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, la práctica desde el MAG y la perspectiva de COPISA:

| Políticas   | Lo que se hizo  | Situación actual  |
|---|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impulsar la seguridad y soberanía alimentarias a través de un mejor acceso a alimentos.</li> <li>2. Democratizar el acceso a tierra, agua, semillas, crédito y otros insumos.</li> <li>3. Fomentar la asistencia técnica, capacitación y otros procesos de transferencia de conocimientos y tecnologías.</li> <li>4. Fortalecer la agricultura familiar campesina y fomentar su encadenamiento hacia mercados internos y externos.</li> <li>5. Promover el uso de prácticas y conocimientos ancestrales en la agricultura.</li> <li>6. Promover la conservación de suelo y agua, y prevenir la degradación de dichos recursos.</li> <li>7. Fomentar la producción y la sustitución de importaciones agrícolas.</li> <li>8. Reducir la expansión de la frontera agrícola.</li> </ol> | <p>“Minga Agropecuaria”: Desestructuró organizaciones.</p> <p>Se invierte en:<br/>* Kits de agroquímicos y semillas certificadas.</p> <p>La inversión en programas dirigidos a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) es marginal.</p> <p>Los resultados de democratización de acceso agua y tierra no tienen resultados de impacto.</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitada capacidad operativa de las instituciones</li> <li>2. Rotación frecuente de los equipos</li> <li>3. Legislación contradictoria a nivel local y secundario</li> <li>4. Disminución de recursos de inversión del Estado</li> <li>5. Desaceleración de la economía en 2017 y 2018</li> <li>6. Alianzas con el agro-negocio, con aprobación de acuerdos ministeriales como el del 11 de enero que declara el día del pollo, con Conave, AFABA, y Aprobal.<sup>40</sup></li> </ol> |

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

5 Corporación Nacional de Avicultores del Ecuador (CONAVE), Asociación Ecuatoriana de Fabricantes de Alimentos Balanceados para Animales (AFABA) y la Asociación de Productores de Alimentos Balanceado (APROBAL).

## ***Situación actual al 2019***

Durante el periodo 2017-2019, se ha visto un nuevo momento de acceso al poder de la clase agroexportadora, empresarial y de la Banca, quienes han logrado concentrar poder en el Gobierno, en distintos niveles, generándose un nuevo momento de aplicación de políticas neoliberales, un nuevo debilitamiento del Estado y disminución de la inversión social.

Lo dicho se constata en la disminución de funcionarios y técnicos, especialmente a nivel desconcentrado, y la disminución de los recursos de inversión que limitan acción en los territorios.

Se ha planteado que las carteras de Estado sean únicamente diseñadoras de la política pública, dejando la operación a los Gobiernos Intermedios y locales, que sin embargo nunca han recibido recursos efectivos por la competencia de Fomento Productivo.

Esta situación deja un nuevo momento en el que se necesita un nuevo proceso de organización social, urbana y rural que permita la defensa de los diversos sectores especialmente de los derechos ya adquiridos.

## **Conclusiones**

La soberanía alimentaria en Ecuador los últimos diez años ha tenido altos y bajos, un alto es haber posicionado el concepto en la Constitución como un derecho humano vinculado al acceso al alimento; es elemento relevante también haber logrado la ley de Soberanía Alimentaria LORSA, en la cual además se crea una institucionalidad basada en la participación ciudadana para proponer, impulsar y desarrollar propuestas de ley para el fortalecimiento de la SOBAL.

Se logró aprobar la ley de tierra, agua y semillas, que, si bien no tiene todos los elementos planteados por las organizaciones campesinas, permitió ver algunos elementos desde ópticas más modernas.



La creación de la institucionalidad ha permitido generar incidencia particularmente a nivel local para activar el Sistema de Soberanía Alimentaria y lograr articulaciones de programas y proyectos.

Se motivó el diseño de programas y proyectos dirigidos a la Agricultura familiar campesina, sin embargo, estos en muchos casos son marginales y no responden a las necesidades campesinas, como, por ejemplo, el Kit de insumos que termina favoreciendo principalmente a las empresas de agroquímicos. El MAG calificó a trece empresas proveedoras de paquetes tecnológicos; las empresas calificadas son Agripac, Crystal Chemical, Del Monte, Ecuauímica, El Agro, Farmagro, Fertisa, Interoc, Pronaca, Solagro y la empresa pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA E.P.); y son las únicas que tendrán acceso a la plataforma con el registro de agricultores, con derecho al subsidio del MAG.

Se dio prioridad a la lógica de cadena y a los productos con potencial de exportación sin considerar la importancia de los alimentos para el consumo local.

Desde las organizaciones campesinas se ha mantenido el interés por solicitar inversiones y acciones al Estado para la SOBAL, sin embargo, estas también terminan siendo relegadas y no existe por parte de las organizaciones agendas concesionadas relacionadas con los temas agrarios.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Daza, E., & Artacker, T. (2019). *El sentido agroecológico: Por una dimensión política de la agroecología*. Vol. 10, Cuaderno de reflexión. Quito: IEE, OCARU.
- FAO (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma.
- República del Ecuador (2009). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. En *Registro Oficial Suplemento* 583, 5 de mayo de 2009.
- Heifer-Ecuador. *La Agroecología está presente*. Recuperado de: <https://bit.ly/2WzEQxs>

- López, L., & Ramírez, B. (2012). *Pensar el espacio: región, paisaje, territorio y lugar en las ciencias sociales*. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Ministerio de Agricultura (2016). *La política agropecuaria ecuatoriana: Hacia el desarrollo territorial sostenible 2015-2015*. Quito: MAG.
- ONU (1974). Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición. (Ed. Asamblea General de las Naciones Unidas).
- Voluntariat Solidari (2016). *Historia de la soberanía alimentaria*. Vols ONG. Recuperado de: <https://bit.ly/2HIGGsY>

# **Preguntas claves para entender la soberanía alimentaria hoy en el Ecuador. Una mirada desde la sociedad civil<sup>1</sup>**

---

Roberto Gortaire<sup>2</sup>

## **¿Dónde surge el concepto y por qué es importante hablar hoy de soberanía alimentaria en el Ecuador?**

Para hablar de soberanía alimentaria en el Ecuador se considera importante señalar que es un concepto global y relativamente reciente, pero que sin embargo recoge de manera integral las demandas históricas de los movimientos sociales, particularmente del movimiento indígena y campesino en el Ecuador, que ha luchado siempre en favor de una reforma agraria integral, del reconocimiento de su identidad, de un Estado plurinacional e intercultural. A partir de la década de 1990, cuando ocurren las grandes movilizaciones en ocasión de los 500 años de resistencia, se crea un nuevo escenario de disputa ideoló-

---

1 Colaboración: Erika Zárate, Patricio Bravo, Carlos Jara.

2 Agricultor y agrónomo, especializado en Agroecología y Soberanía Alimentaria; radicado en Penipe/Riobamba-Chimborazo; militante de organizaciones populares, redes y movimientos sociales: Utopía, Colectivo Agroecológico del Ecuador, Frente Proaño Vive, MESSE, entre otras. Representante del movimiento agroecológico y los consumidores ante la COPISA (2009-2014); Director Provincial de Agricultura -MAG- Chimborazo (2018).

gica y política que irrumpe en Ecuador y en toda América. En el año 1992 la cumbre de Río de Janeiro abrió el gran debate sobre desarrollo sustentable, concepto en parte cooptado por el gran capital transnacional, que buscaba darle “rostro humano y verde” a la globalización de los mercados que ya golpeaba las economías campesinas y populares. Precisamente es en estos años que tiene lugar el proceso de articulación internacional de las principales organizaciones campesinas del mundo, que dará lugar a la Vía Campesina Internacional (VCI) quien incorpora el paradigma de la soberanía alimentaria. La influencia originaria de este concepto está en la lucha de los movimientos sociales de México frente al tratado de libre comercio en Norte América (Nafta); es decir, que en su origen la soberanía alimentaria era una expresión de resistencia a la globalización de los mercados agroalimentarios y su efecto en la agricultura campesina. Estos planteamientos fueron presentados en la cumbre mundial de la alimentación en Roma en 1996, y rápidamente acogidos por los movimientos sociales en América Latina y en el Ecuador particularmente, superando así los límites del discurso del desarrollo sustentable.

### **Y luego de tantos años ¿Cómo se entiende hoy el significado de soberanía alimentaria?**

La denominación soberanía alimentaria aparecía como una contrapropuesta al paradigma de la seguridad alimentaria, insignia de la FAO que supone respuestas ante las crisis recurrentes de hambruna y desnutrición globales, y que propone garantizar el acceso seguro a alimentos para las poblaciones más desprotegidas. Pero este concepto tecnocrático no considera el papel de las agriculturas campesinas en los sistemas agroalimentarios, y no alerta sobre las causas estructurales de la crisis que se encuentran en la globalización alimentaria impulsada por corporaciones agroindustriales y en la distorsión de los mercados que ellas generan; tampoco explica que la pobreza estructural de las poblaciones rurales y urbanas es efecto de la misma irracionalidad económica de los mercados capitalistas que crean el escenario de inseguridad alimentaria, por tanto el enfoque

de seguridad alimentaria de la FAO es reduccionista en tanto hace referencia al mero problema del acceso a nutrientes suficientes; soberanía alimentaria por el contrario, trata de integrar una complejidad de múltiples factores, entre ellos:

- Recuperación del control social sobre los sistemas agroalimentarios, hoy por hoy maniatados por grandes intereses corporativos.
- Distribución de los recursos productivos como agua y tierra cuya concentración sigue en niveles absurdos.
- Deconstrucción de los mercados capitalistas en la agricultura y la alimentación, que destruyen las capacidades de la agricultura campesina y limitan el acceso adecuado y oportuno a alimentos saludables para toda la población.

### **¿Cuál fue el proceso que llevó al Ecuador a impulsar la soberanía alimentaria a nivel normativo y constitucional?**

Se debe recordar que, en nuestro país en los años 90, la emergencia y liderazgo de la CONAIE y otros importantes referentes de la lucha campesina e indígena, fue un impulso determinante para instaurar en el Ecuador una nueva correlación de fuerzas en el campo social, que hacía frente al despojo y neoliberalización de la política y la economía. Los levantamientos populares fueron una tónica recurrente y en términos relativos fueron efectivos, en la medida en que se bloqueaban iniciativas del gran capital nacional y transnacional y sus gobiernos de turno por privatizar la seguridad y bienes públicos, o la firma de tratados de libre comercio, particularmente del ALCA.

La fuerza de la movilización social encontró una nueva fórmula de expresión política cuando en 1995 y 1996 se instituye Pachakutik (MUPP-NP), movimiento que abre la participación electoral de la CONAIE y sectores agrupados en la Coordinadora de Movimientos Sociales, que actuó como una plataforma donde resonaban las visiones y demandas históricas del movimiento social y popular ecuatoriano, y que planteó incluso un nuevo paradigma de Estado y

formas de gobernanza alternativas al capitalismo o a la democracia occidental modernizante.

Este rico ciclo político, donde el movimiento social y popular mantuvo la iniciativa y un importante marco de autonomía frente al Estado, se desarrolla con altibajos, avances y retrocesos hasta entrado el primer lustro del nuevo siglo, y que es recordado por las frecuentes revueltas populares que culminaron con el derrocamiento de sucesivos gobiernos. El llamado a una Asamblea Nacional Constituyente en 2008, constituye el cenit de este ciclo al que arribamos en un clima de relativo agotamiento y fraccionamiento de los movimientos sociales y de su impulso originario, y por la emergencia de un nuevo actor político electoral denominado Alianza País, autoinscrito en la correlación del nuevo progresismo latinoamericano, y que en su inicio tuvo la suerte y la capacidad de capitalizar el contenido histórico acumulado por la movilización social y la construcción política precedente de la década anterior.

La correlación de fuerzas de la Constituyente 2008 sin duda posibilitó la construcción de la carta magna más progresista de la historia del Ecuador, y una de las más avanzadas en todo el mundo, particularmente se reconocen los significativos aportes en materia de garantía de derechos humanos y colectivos; el paradigma del Sumak Kawsay; derechos de la Naturaleza; la institución del modelo económico social y solidario; y entre otros aspectos relevantes, se declara la soberanía alimentaria como objetivo estratégico y obligación del Estado. El artículo 281 donde se explicita esta declaración, en 14 literales define la orientación de lo que debiera ser la nueva política agraria y alimentaria para el Ecuador del futuro (Asamblea Constituyente 2008).

### **Y posterior a la Constituyente se logra la institución de la Ley de Soberanía Alimentaria ¿Cómo se vivió ese proceso? ¿Los contenidos de esta Ley, realmente son consistentes?**

Pasado el proceso constituyente se instaura un período especial, donde la denominada Comisión Nacional Legislativa-CNL

llevaba a su cargo el régimen de transición, período en el cual se aprobaron 30 nuevas leyes nacionales, y precisamente una de ellas fue la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria – LORSA (República del Ecuador 2009).

A decir de varios actores sociales y políticos que participaron de dicho proceso, durante el esfuerzo de elaboración de la LORSA ya se hizo evidente el cambio en las correlaciones de fuerzas en el escenario político de la legislatura y del gobierno. La presencia de representantes del gran capital agroindustrial ya era notoria, no solo por el lobby que generaban, sino en las voces de algunos de los propios asambleístas del bloque oficialista y de oposición. A pesar de ellos, el impulso social que venía desde el proceso constituyente permitió una elaboración jurídica bastante consistente y en general, en perspectiva histórica, se podría decir que la LORSA recoge las más importantes reivindicaciones del movimiento campesino e indígena, representa un avance sustantivo en materia normativa y constituye una herramienta jurídica y legal que auguraba cambios estructurales en la política agraria, se acercaba al planteamiento de una reforma agraria integral, y en definitiva abría un nuevo porvenir para las agriculturas familiares campesinas.

A pesar de los importantes avances señalados, no se deja de mencionar algunos puntos problemáticos y señales “oscuras” efecto de la disputa en el proceso legislativo y los cambios de correlaciones de fuerzas en el escenario político nacional; por ejemplo:

- Agua y Tierra: a pesar de que la LORSA, al igual que la propia Constitución, es explícita en cuanto a la prohibición del latifundio, o de la apropiación privada de los recursos hídricos, la ley no hace definiciones precisas, ni establece los mecanismos concretos para avanzar en esta dirección y se queda en aspectos declarativos.
- La institución de la COPISA (Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria) y del SISAN (Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional) son

fórmula de participación social muy limitadas y apenas con carácter consultivo y no determinante, esto refleja una falta de gobernanza apropiada para la Soberanía Alimentaria, de modo que el cumplimiento de la norma queda prácticamente expuesto a la “buena voluntad” de las autoridades de turno.

- A pesar de la declaración explícita que declara al Ecuador como país libre de cultivos y semillas transgénicas, el lobby agroindustrial logró evitar que se prohíba la importación de insumos o productos de consumo de origen transgénico, y afianzó el carácter excepcional que promueve la introducción de organismos genéticamente modificados (OGM), “en casos de interés nacional debidamente fundamentado”.
- Otras inconsistencias tienen que ver con respecto a la regulación de bio-(agro-) combustibles, o la legalización de industrias camaroneras en áreas de ecosistema manglar.

A partir de la promulgación de la LORSA ¿Se puede decir que la soberanía alimentaria en el Ecuador ha avanzado, ha retrocedido, sigue igual?

Hay que considerar un primer punto problemático en esta pregunta, y es que la denominación y concepto soberanía alimentaria no ha sido asumido por el Estado y por la Sociedad en su contenido integral, muchos lo consideran apenas como la capacidad de autoabastecimiento de una familia campesina, es decir piensan que su propuesta se limita al autoconsumo de alimentos. En realidad, soberanía alimentaria se refiere al derecho que tienen los pueblos a controlar el sistema agroalimentario, los factores de producción agraria como agua, tierra y semilla, la regulación sobre mercados y fórmulas de distribución de alimentos saludables y nutritivos, es por tanto un concepto político que define un cambio de modelo en la forma de producir y consumir los alimentos, y es consistente con una reforma agraria integral.

Consecuencia de esta limitada visión, resulta que la LORSA no ha sido considerada como clave en la orientación de la política agra-



ria y alimentaria en el país. Es una norma ampliamente desconocida, con poca recurrencia se incluye en los considerandos de normas secundarias y ordenanzas, y la mayoría de disposiciones implicadas en esta ley carecen de ejercicio concreto y aplicación por parte de las instancias competentes.

Por su puesto, es innegable que la Ley de Soberanía Alimentaria es un avance normativo muy significativo, pero se ha relativizado y vaciado su contenido histórico y político. La soberanía alimentaria es una dinámica social, se trata de un ejercicio de derechos: individuales, sociales y colectivos, que la sociedad demanda al Estado y para lo cual este debe garantizar entornos propicios para su cumplimiento. Visto de este modo, los avances son limitados y no se han logrado cambios sustanciales. No se trata solamente de un “paquete de servicios” que los gobiernos de turno deben entregar. El valor de la voluntad soberana de los pueblos sobre su alimentación no es reconocido. Los elementos de participación y representación social se han visto sumamente limitados.

La Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria en poco o nada ha influenciado para mejorar los índices de producción alimentaria procedente de la agricultura familiar y campesina, peor aún mejorar las condiciones de pobreza y marginalidad persistente en el agro ecuatoriano. Prueba de ello son las incipientes acciones emprendidas por el organismo rector del sector agropecuario MAG y las entidades adscritas y/o vinculadas con orientación a la agroecología o soberanía alimentaria.

**Siendo que la Constitución y la LORSA establecen principios y lineamientos para la redistribución y reorientación del agua y la tierra para la agricultura ¿cuánto se ha avanzado en los últimos 10 años en este propósito, clave para garantizar la soberanía alimentaria?**

Una de las mayores críticas a la política agraria de la última década es que en ninguna forma se acercó a la demanda histórica

de una reforma agraria integral, basada en la democratización del acceso a los recursos productivos agrarios como tierra y agua. Los índices de referencia hablan claramente de que la concentración de estos recursos en el país en casi nada se ha modificado. Existieron intentos cooperativistas o asociativos para la redistribución de tierras y su aprovechamiento productivo, sin embargo, estos se ahogaron por una forzada intención de adherirlos a las cadenas del agronegocio. Es decir que la intención de redistribución de tierras del Estado para favorecer a comunidades o asociaciones campesinas, se enfocó en la producción de materias primas encadenadas al gran capital industrial (palma, caña, leche), y el estado actual de la mayoría de estas iniciativas, dista de haber alcanzado algún éxito.

No han cambiado las ecuaciones de distribución de la tierra y el agua. La agricultura moderna y sus nuevas tecnologías (edición genética, agricultura de precisión, robótica, automatización, 5G, nanotecnología, etc.) exigen y construyen concentración de recursos naturales. La nueva tecnología agropecuaria niega las políticas de reforma agraria; ese mercado está dominado por las grandes industrias biotecnológicas, en camino a patentar la biodiversidad. De la misma manera, vamos a observar procesos de acaparamiento de la propiedad en ciertos territorios, y ese acaparamiento será escondido bajo figuras legales de arrendamiento a largo plazo o contratos de compra anticipada.

### **¿Se cumple el mandato legal que promueve el aseguramiento de la agrobiodiversidad a través de asociatividad de cultivos, investigación, bancos de semillas, incentivos financieros a quienes promueven la agrobiodiversidad?**

A pesar del marco jurídico, los esfuerzos de las instituciones competentes para proteger y promover la agrobiodiversidad nacional son débiles y los programas públicos bastante limitados en su capacidad. Sin embargo, la LORSA pudo haber contribuido a crear una mayor sensibilidad desde la sociedad civil (asociaciones campesinas, consumidores, chefs, academia), actores sociales que por

distintas motivaciones, impulsan el reconocimiento y valoración de la agrobiodiversidad y su vínculo con la alimentación como un patrimonio colectivo a reconocer y defender. Los mecanismos para esta protección son aún incipientes y deben reforzarse.

**Respecto de la investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes: ¿el Estado vela por el respeto al derecho de comunidades y pueblos a conservar y promover sus prácticas, desarrollar conocimientos colectivos, ciencias, y tecnologías propias? La LORSA señala que universidades e institutos técnicos agropecuarios actuarán de acuerdo a las demandas de los sectores campesinos ¿cuánto se ha avanzado en esta dirección?**

De nuevo se puede reconocer que desde el impulso y esfuerzo de organismos de la sociedad civil existen varias iniciativas locales y particulares de universidades, organizaciones campesinas y ONG que efectivamente impulsan programas de formación, investigación o innovación campesina orientados hacia la agroecología con enfoque de soberanía alimentaria; en alguna medida se puede decir que sintonizan con el espíritu y orientación de la LORSA. Sin embargo, no se puede aseverar que haya una política pública consistente en materia de investigación o desarrollo de conocimientos con respecto al impulso de la soberanía alimentaria o el reconocimiento de los saberes y conocimientos ancestrales.

La visión convencional de la innovación se ha centrado en la introducción de nuevas tecnologías y la generalización de su adopción, esto mantiene patrones de desconocimiento de los saberes y conocimientos tradicionales o ancestrales, no genera mecanismos democráticos para la transferencia de tecnología o información, no protege los conocimientos colectivos de prácticas de biopiratería. De la mano de la invisibilización de los saberes colectivos o tradicionales se evidencia una marcada exclusión al rol de las mujeres no solo en la actividad productiva sino en la conservación, revitalización y reproducción de conocimientos alrededor de la agricultura y

alimentación y por ende una marcada exclusión en espacios para su reconocimiento y fortalecimiento.

### **¿Existen fórmulas de apoyo e incentivos dirigidos a pequeños productores como crédito preferencial, subsidios, infraestructura, producción y distribución de insumos?**

Cómo balance general se puede decir que la inversión pública en este período, tanto en crédito, subsidios, infraestructura e insumos para la producción, fue efectivamente mucho más alta en comparación con períodos anteriores, y tuvo como destinatarios principales los pequeños y mediados productores, sin embargo esta inversión pocas veces tuvo una orientación vinculada a la soberanía alimentaria, al contrario se podría decir que ellas crearon mayor dependencia de las comunidades campesinas hacia la tecnocracia empresarial (por ejemplo con los denominados “Kit agropecuarios” que favorecieron a las empresas comercializadoras de semillas híbridas e insumos agrotóxicos), muchas de las infraestructuras entregadas (por ejemplo centros de acopio) quedaron en el abandono o fueron subutilizadas; y en general se aplicó una política clientelar y asistencialista con impactos nulos o poco trascendentes en los territorios, y que en ninguna forma lograron revertir la tendencia persistente hacia el abandono campesino (migración campo-ciudad), el envejecimiento y la feminización rural, o el vacío generacional en la comunidades campesina por la ausencia de jóvenes. Se mantiene la tendencia a reducir áreas de cultivos alimentarios para el mercado local, y en su lugar se expanden la estructura del monocultivo y monocrianza para commodities, agroexportación y pastizales.

**La LORSA obliga al Estado a promover la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales hacia procesos agroecológicos, además indica que debe fomentarse la producción agroecológica y orgánica a través de programas de capacitación, líneas especiales de crédito, mecanismos**

## **de comercialización, y compras públicas. ¿Esta declaración encuentra eco en las políticas públicas, presupuestos y programas de gobierno?**

Se puede asegurar que la agricultura ecológica y orgánica ha seguido un camino de crecimiento y expansión, esto se debe al esfuerzo y dinámica propias de las organizaciones sociales, al trabajo de organismos de cooperación, académicos progresistas, consumidores responsables que impulsan mercados solidarios, agrupaciones de redes y colectivos de acción ciudadana, y por supuesto el aporte de ciertas instancias públicas y actores políticos con sensibilidad y aplomo que apoyaron iniciativas ciudadanas, crearon programas o proyectos específicos para la transición agroecológica o promoción de productos y mercados alternativos. Algunos Gobiernos Autónomos también generaron políticas propias, incluso ordenanzas para la soberanía alimentaria, agroecología, protección de la agrobiodiversidad, promoción de la economía solidaria y mercados sostenibles.

Sin embargo, al mismo tiempo se puede evidenciar, que estos esfuerzos no corresponden a una política pública, sino a esfuerzos puntuales y casi aislados. El grueso de los esfuerzos, de los recursos económicos e institucionales públicos, siguieron orientados a una política que privilegió la promoción de commodities para agroexportación y el encadenamiento de las agriculturas campesinas al ciclo de las industrias de gran capital; el campesinado sigue siendo visto como “proveedor de materias primas baratas para satisfacer la necesidad de las industrias agroalimentarias”, no se ha logrado romper las estructuras comerciales que aún siguen controlando los mercados, lo cual sigue desalentando la producción agrícola campesina, que no encuentra una remuneración justa a su trabajo. Estos grandes desafíos siguen intactos a pesar de lo que se pueda decir respecto de la inversión pública y esfuerzos institucionales.

Los procesos productivos se siguen operando con la visión de cadena agroproductiva desconectada totalmente de sus contextos ambientales, económicos y socio culturales. Por ejemplo, la deno-

minada Gran Minga Agropecuaria como proyecto emblemático, se basó en la priorización de 12 cadenas productivas. Con ese marco es menos probable encontrar políticas para protección, reconversión productiva, recuperación o manejo sustentable.

**¿Qué nivel de cumplimiento se encuentra en la disposición no. 21 de la LORSA que demanda la creación de un Sistema Nacional de Comercialización para la Soberanía Alimentaria, y además procura proteger a los pequeños productores frente a las condiciones desfavorables de la comercialización respecto de las grandes cadenas comerciales? Además, ¿señala la obligación de los GAD para la dotación de infraestructuras para intercambio y comercialización directa?**

Es evidente que nunca se acercó siquiera la posibilidad de un Sistema Nacional de Comercialización para la Soberanía Alimentaria, muy al contrario, la lógica mercantil sigue dominando los sistemas agroalimentarios en el Ecuador. La agricultura familiar campesina no encuentra salidas comerciales a su producción, no existen precios justos o fórmulas que protejan a pequeños productores frente a estos contextos desfavorables. Esta sigue siendo la demanda permanente y recurrente de las organizaciones campesinas, tal como se ha podido constatar en los últimos tiempos, incluso con reclamos airados, paros, y movilizaciones. Sin negar, como ya se ha dicho, los avances notorios de las organizaciones sociales que han logrado impulsar no menos de 250 puntos de comercio campesino agroecológico para la soberanía alimentaria; o instancias públicas que hacen un esfuerzo legítimo y contracorriente para apoyarlas, por ejemplo la ex-Coordinación General de Redes Comerciales en el MAG, que cumplió una tarea encomiable, o la actual Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, que a pesar de no contar con recursos mínimos para operar, intenta promover los sistemas alternativos de producción y comercialización. Lo mismo ocurre con CONGOPE, algunos Gobiernos Locales que, a pesar de limitaciones de compe-

tencias y recursos, intentan promover programas de agroecología, mercados justos y consumo responsable.

Muchos esfuerzos por construir circuitos económicos solidarios, orientados a la soberanía alimentaria están limitados por varias situaciones:

- Restricción o exclusión en el uso de espacios públicos o infraestructura
- Limitación o incluso eliminación de mecanismos de compra pública que priorizaba a actores de EPS y AFC en los programas de compras al Estado.
- Excesiva carga burocrática para la formalización de asociaciones y gestión administrativa o contable.
- Protocolos, normas técnicas y reglamentos de sanidad e inocuidad agropecuaria que limitan o complejizan el cumplimiento desde la realidad de las economías campesinas. Esta es una de las principales barreras y trampas técnicas para la exclusión de los productores familiares campesinos y de la Economía Popular y Solidaria para el acceso a mercados, mientras que estas normas facilitan el desplazamiento y reconocimiento de los productos de las grandes cadenas de abastecimiento.

### **La LORSA establece que las normas de sanidad e inocuidad alimentaria tienen por objeto promover una adecuada nutrición y protección de la salud de la gente. ¿Esto es así en la práctica?**

Las normas de sanidad e inocuidad se han limitado a ajustarse a los requerimientos técnicos para comercializar y exportar. Poco se ha trabajado para garantizar normas técnicas que regulen la calidad nutricional y alimentaria de los productos que se dispone en los mercados. Existe de hecho alta preocupación por las organizaciones, porque las normas de sanidad recientemente aprobadas están orientadas al cumplimiento de acuerdos internacionales de comercio, que

en último término excluyen la participación campesina, restringen la libre circulación de productos artesanales o de tradición, implican exigencias a menudo excluyentes e impracticables para las economías rurales, con lo cual crece la incertidumbre y reduce las posibilidades de desarrollo económico de las poblaciones.

**La Ley obliga al Estado ecuatoriano a incentivar el consumo de alimentos nutritivos, particularmente aquellos de origen agroecológico y orgánico, mediante el apoyo a su comercialización. Incluso señala la prohibición de comercialización de productos con bajo valor nutricional en establecimientos educativos. ¿El régimen de salud ha dado paso en defensa del consumidor y su salud?**

Sin duda existen cambios en la sensibilidad del consumidor familiar en el Ecuador, que ahora reconoce que muchos de los problemas de salud pública están relacionados con el sistema agroalimentario, con la forma de producir y consumir los alimentos. Esta sensibilidad pocas veces encuentra fórmulas alternativas que le permitan modificar sus hábitos y patrones de consumo, sin embargo, hay elementos reconocibles de política pública, algunos derivados de la LORSA, que pueden dar señales positivas en esta dirección; por ejemplo, el cambio en el etiquetado de alimentos procesados, que incluyó el semáforo nutricional, la nomenclatura sobre transgénicos, o sobre uso de edulcorantes. Así mismo a nivel de instituciones educativas existe un esfuerzo importante por limitar el acceso a alimentos poco saludables y comida “chatarra”. Los efectos de estas medidas son moderados, pues aún deben realizarse esfuerzos mucho más sostenidos e integrales que impulsen un verdadero cambio en las formas de producir, comerciar y consumir alimentos, pero deben reconocerse como pasos en la dirección correcta.

Existe un lobby sostenido por la industria agroalimentaria que cuestiona los avances en materia de etiquetado de alimentos y otras normas de protección al consumidor, y busca su eliminación. Cuestiona igualmente los argumentos de los organismos de salud pública



que alertan sobre el consumo excesivo de grasas, azúcares y sal, y considera que son distorsiones que afectan los mercados y el empleo; siendo así, existe el riesgo de perder los pocos avances logrados.

**La COPISA se crea como un organismo para facilitar la participación social, y coordina el Sistema nacional de soberanía alimentaria y nutricional. ¿Se conoce la situación actual de esta institución? ¿Este organismo logra cumplir su función?**

Desde el propio origen de la LORSA, la institución de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria ya fue debilitada por el legislativo y el gobierno nacional, puesto que jamás aceptó crear un organismo de participación social con capacidad deliberativa o vinculante. La COPISA surgió como una institución de carácter consultivo y eso limitó su accionar y además desestimuló la participación. En ese momento ya crecían las contradicciones entre el ejecutivo y algunas organizaciones campesinas e indígenas, precisamente por las orientaciones de la política agraria. Por otro lado, también existió un claro intento de cooptación del gobierno hacia la institución, en base a acuerdos políticos con algunos de los actores que integraron la Conferencia, lo cual hizo perder autonomía y se redujo la capacidad crítica, precisamente en momentos en que la política agraria tomaba orientaciones contra la soberanía alimentaria.

A pesar de todas estas limitaciones, la COPISA en su primera etapa (2009 – 2012) alcanza a cumplir las metas previstas en la LORSA respecto a la construcción participativa de las normas conexas al Régimen de Soberanía Alimentaria, aunque pocas de ellas llegaron al cuerpo legislativo y encontraron espacios para el debate. Únicamente la propuesta de Ley de Agrobiodiversidad, semillas y fomento agroecológico, propuesta por la COPISA en 2012, encontró eco y finalmente en 2017 fue promulgada como Ley orgánica (Ecuador 2017) (su denominación actual es Ley de Agrobiodiversidad, semillas y fomento de la agricultura sustentable-LOASFAS), aunque sin recoger de forma integral los planteamientos originales y en algunos casos distorsionando gravemente algunos principios, como la prohibición de semillas

transgénicas (la LOASFAS promueve el ingreso de transgénicos con fines de investigación, razón por la cual encontró 6 demandas de inconstitucionalidad). También la denominada Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales fue promulgada en 2016 (Ecuador 2016), y es otra de las normas conexas al régimen de Soberanía Alimentaria en la que la propuesta elaborada por COPISA tuvo alguna incidencia secundaria, ya que casi no se recogen los elementos originales del proceso participativo que le dio lugar.

Posteriormente a esta etapa de creación legislativa de las normas conexas, la COPISA realizó esfuerzos por impulsar procesos de soberanía alimentaria a nivel local, interviniendo en convenios con gobiernos locales, donde se alcanzaron algunos avances normativos, procesos de formación y capacitación, y poco más se puede decir, pues la institución no logró proyectarse ni lograr niveles de incidencia que le permitieran alcanzar metas específicas, o generar procesos sostenidos y de impacto. La escasez de recursos, la burocratización excesiva, y la desconexión con las organizaciones campesinas y de base, además del propio proceso de debilitamiento de la movilización y participación social, han sido la tónica en los últimos períodos.

### **Y en este contexto, ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta el movimiento social ecuatoriano en el marco de la soberanía alimentaria?**

Sin duda el movimiento social en el Ecuador, ha vivido un proceso o ciclo histórico enormemente enriquecedor, con avances y retrocesos, pero sin duda con aprendizajes invaluable.

Ha transitado desde la calle, construyendo movilizaciones y levantamientos, hacia la palestra de la política pública generando propuestas y ejerciendo incluso gobiernos y gobernanza alternativa. Construyó una Constitución Política de enorme relevancia, entró en la disputa legislativa para crear normas y definir la orientación de la política pública; en todos estos campos se perdió, se ganó, se retro-

cedió, se avanzó, hubo liderazgos perdidos, cooptados, hubo organizaciones vaciadas, fraccionadas, hubo principios pisoteados, pero también hubo una resistencia viva, activa y soberana.

El presente nos impone un desafío gigantesco, en medio del avance aparentemente incontestable del gran capital, y de la pérdida absoluta de la soberanía política nacional. Es claro que no hay alternativa sino para la recuperación de la unidad de las organizaciones populares, de la movilización social proactiva, y la edificación de alternativas sostenibles cada vez de mayor impacto. Debemos usar todas las herramientas posibles, incluso aquellos instrumentos normativos que fuimos capaces de crear, como la Constitución, la LORSA, la COPISA, y que sabiéndolas usar y defender podrían ser elementos dinamizadores y emblemas para sostener la resistencia y las luchas. Ya no podemos diluir el debate en diferencias secundarias, en alimentar la decepción y la frustración, como hábilmente están haciendo los medios de comunicación a través de las *fake news* y sus redes sociales, que operan como distractores y buscan la división de la opinión pública y las fuerzas sociales, mientras los grupos de poder siguen encumbrándose y desmantelando la institucionalidad y los recursos públicos.

La soberanía alimentaria, la agroecología, y la economía social y solidaria, siguen siendo nuestros horizontes, nuestra utopía permanente. Hay que avanzar hacia allá sin dilaciones y distracciones, con esperanza revolucionaria y con más entusiasmo que nunca.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. República del Ecuador (2009). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. En *Registro Oficial Suplemento 583*, 5 de mayo de 2009.
- \_\_\_\_ (2016). Ley Orgánica de Tierras rurales y territorios ancestrales. Quito: Registro oficial No 711, 14 de marzo de 2016.
- \_\_\_\_ (2017). Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, semillas y fomento de la agricultura sustentable. Registro Oficial Suplemento 10 de 08-jun.-2017.