

# I - La Ley de Soberanía Alimentaria a los 10 años Por las derivas de la institucionalización de la participación en las políticas de soberanía alimentaria en Ecuador

Fernando Rosero Garcés

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ROSETO GARCÉS, F. Por las derivas de la institucionalización de la participación en las políticas de soberanía alimentaria en Ecuador. In: ESTEBAN, D., ARTACKER, T., and LIZANO, R., coords. *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. 45-65. ISBN: 978-9978-10-466-8. <http://doi.org/10.7476/9789978105689.0004>.



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/).

# 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). *Lev 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-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