

## I - La Ley de Soberanía Alimentaria a los 10 años La desmovilización luego del “trunfo” normativo

Esteban Daza

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

DAZA, E. La desmovilización luego del “trunfo” normativo. 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. 67-85. ISBN: 978-9978-10-466-8. <http://doi.org/10.7476/9789978105689.0005>.



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/).

# 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.