

I - La Ley de Soberanía Alimentaria a los 10 años Preguntas claves para entender la soberanía alimentaria hoy en el Ecuador. Una mirada desde la sociedad civil

Roberto Gortaire

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GORTAIRE, R. Preguntas claves para entender la soberanía alimentaria hoy en el Ecuador. Una mirada desde la sociedad civil. 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. 105-121. ISBN: 978-9978-10-466-8. <http://doi.org/10.7476/9789978105689.0007>.



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/).

Preguntas claves para entender la soberanía alimentaria hoy en el Ecuador. Una mirada desde la sociedad civil¹

Roberto Gortaire²

¿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.