

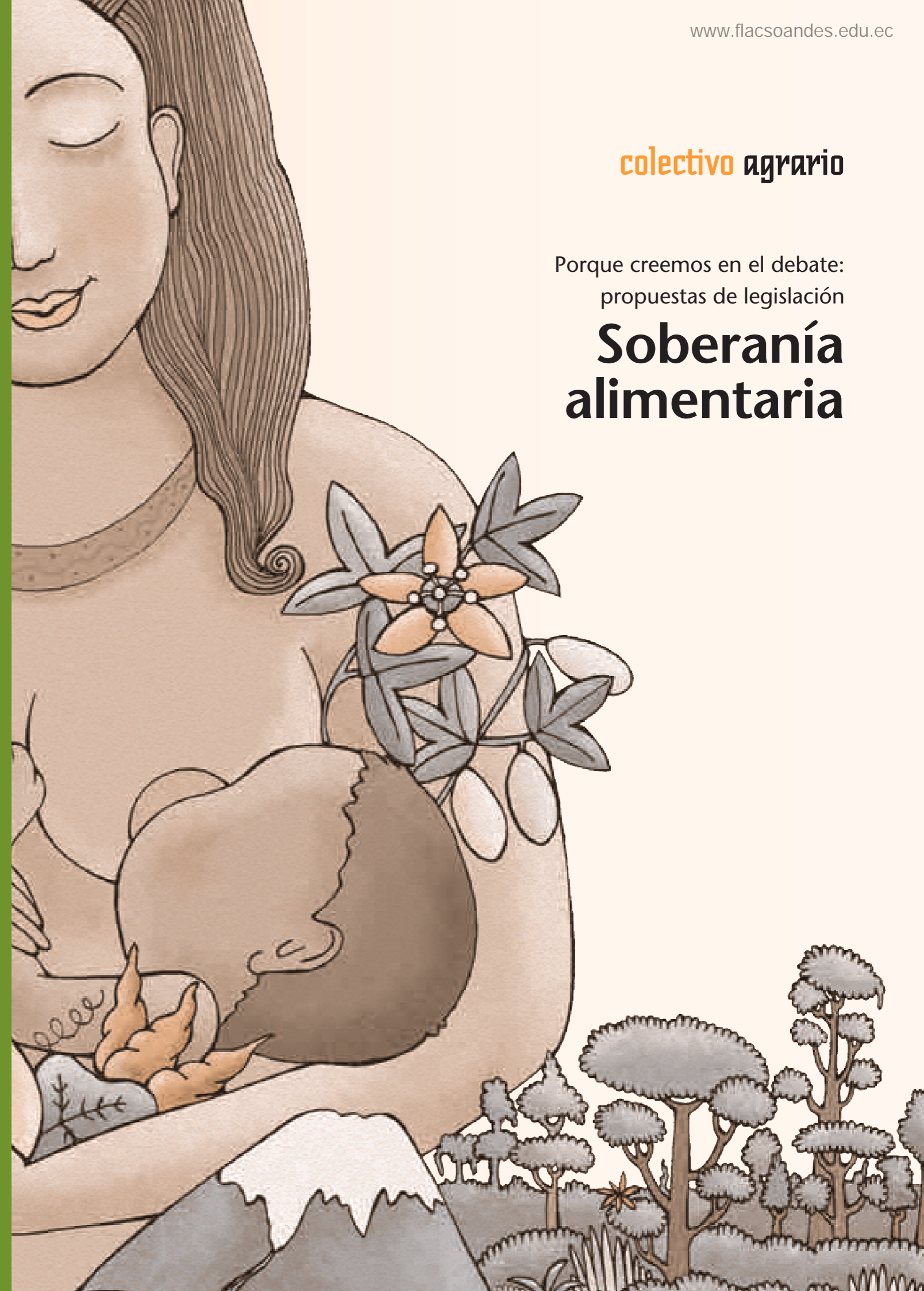
colectivo **agrario**

Porque creemos en el debate:
propuestas de legislación

Soberanía alimentaria

El aporte del proceso ecuatoriano es colocar nuevos temas como la Soberanía Alimentaria y el Buen Vivir, el sumak kawsay de la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas, al centro de la cuestión del desarrollo rural, con lo cual el sentido del desarrollo puede adquirir un sentido nuevo, el de la equidad y sustentabilidad, permitiendo colocar políticas que enfrenten los problemas estructurales del campo, como la inequidad en el acceso a la tierra o al agua, el modelo agrario, el paquete tecnológico y productivo, y así construir una respuesta nacional, con nuevos roles del Estado, del mercado y la sociedad, para enfrentar los problemas del hambre y la injusticia, cuyas causas profundas son las mismas tanto en el campo como en la ciudad.

colectivo **agrario**



© Colectivo Agrario
Quito – Ecuador 2009

Una publicación del Colectivo Agrario:
CAFOLIS, HEIFER, Intermón - Oxfam, FIAN,
IEE, COLECTIVO AGROECOLÓGICO, SIPAE,
VECO – Andino

Coordinación Colectivo Agrario:
José Carvajal

Edición:
María Belén Cevallos –IEE–

Fotografías:
Archivo fotográfico de CAFOLIS, HEIFER,
Intermón - Oxfam, FIAN, IEE, MESSE,
COLECTIVO AGROECOLÓGICO, SIPAE,
VECO – Andino,
Patricio Chávez y Activa.

Diseño:
Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial 2285545

Impresión:
Imprimax

Dirección de referencia:
Colectivo Agrario
IEE
San Ignacio 134 y 6 de diciembre
(593 2) 290498 / (593 2) 2504496

Contacto:
colectivoagrario@yahoo.com

Quito - Ecuador
Octubre 2009

4	Presentación
8	Introducción Soberanía alimentaria, constitución y leyes SIPAE
13	Capítulo 1 Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria COLECTIVO AGRARIO . CAFOLIS
21	Capítulo 2 Género, interculturalidad y soberanía alimentaria IEE
29	Capítulo 3 Modelo tecnológico, agrobiodiversidad y organismos transgénicos HEIFER
39	Capítulo 4 Tierra: regulación de la propiedad agraria SIPAE
49	Capítulo 5 Tierra: estructura institucional y regulación estatal de la propiedad agraria SIPAE
57	Capítulo 6 Abastecimiento a las familias, la comercialización y el consumo COLECTIVO AGROECOLÓGICO / MESSE
65	Capítulo 5 Regulación de la producción agroindustrial SIPAE
71	Bibliografía
72	Anexo 1 Artículos relativos a la soberanía alimentaria en la Constitución Política del Ecuador
78	Anexo 2. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria

Presentación

El Colectivo Agrario surgió en noviembre de 2007, a propósito del proceso constituyente y como una necesidad de reflexionar y colaborar con aportes técnicos a las organizaciones sociales alrededor del tema agrario.

Durante el 2007 el Colectivo Agrario realizó un estudio comparativo sobre las diferentes propuestas alrededor del tema agrario de las organizaciones sociales para identificar los acuerdos y para poder llegar con una sola propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente.

Los resultados de este primer momento facilitaron la formulación de una propuesta alternativa de Mandato Agrario presentado a la Asamblea Constituyente, desde el Ejecutivo, para enfrentar el fenómeno de la inflación de precios en los alimentos, en el marco de la llamada crisis alimentaria. Dicha propuesta estuvo firmada por un amplio grupo de organizaciones sociales y campesinas del país y su valor fundamental estuvo en la posibilidad de una alianza amplia.

La evaluación del proceso de construcción del mandato agrario alternativo dejó como lección la necesidad de contar con insumos técnicos, fundamentados que permitan defender con argumentos los planteamientos de las organizaciones campesinas del país.

Una vez aprobada la Constitución y reconociendo que en ella hay avances importantes en el tema soberanía alimentaria y que en una de las transitorias de dicha constitución determina el plazo de 120 días a partir de la instalación de la Comisión Legislativa para aprobar la Ley de Soberanía Alimentaria, el Colectivo Agrario (integrado por CAFOLIS, FIAN, HEIFER, IEE, Intermón - Oxfam, COLECTIVO AGROECOLÓGICO, SIPAE, VECO¹) en septiembre de 2008 decidió aportar a las organizaciones sociales con insumos técnicos y con propuestas concretas para la ley de Soberanía Alimentaria que permitan el debate y la inclusión de las demandas de los pequeños y medianos campesinos del país.

En el mes de mayo de 2009 entró en vigencia la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria -LORSA-. En esta ley quedaron pendientes de resolver varios temas que



1 CAFOLIS: Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales
FIAN: FoodFirst Information & Action Network
HEIFER: Fundación Heifer - Ecuador
IEE: Instituto de Estudios Ecuatorianos
Intermón - Oxfam
COLECTIVO AGROECOLÓGICO: Corporación Ecuatoriana de Agricultores Biológicos
SIPAE: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador
VECO: VECO - Andino

irán constituyendo nuevas leyes. El colectivo agrario elaboró una serie de documentos que sirven como puerta de entrada al debate sobre: agrobiodiversidad, y tierra y territorio, agroempresas, institucionalidad comercialización y consumo. En estos documentos se colocó la voz de las mujeres.

Esta ley, en la disposición transitoria segunda establece que: “la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria generará, en el plazo de 180 días contados a partir de su conformación, un *amplio proceso participativo de debate*, con el objeto de elaborar la *propuesta integral relacionada con la ley o leyes que regulen*, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas, agrobiodiversidad y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo rural, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, el seguro y los subsidios alimentarios.”

Destacamos de la norma legal indicada, el mandato de: “generar un amplio proceso participativo de debate”, y la orientación hacia “una propuesta integral”, sea en un solo cuerpo de ley o en varias leyes articuladas al régimen de la soberanía alimentaria.

El Colectivo Agrario presenta al país, a los movimientos campesinos e indígenas, a la Conferencia Nacional de la Soberanía Alimentaria, constituida en el mes de septiembre del 2009, a



las instituciones públicas, y las organizaciones no gubernamentales, esta publicación, que contiene propuestas actuales sobre las temáticas fundamentales de este debate, que no es solo legal, pues implica la posibilidad

de sentar bases hacia un modelo de desarrollo de la agricultura, de la economía y sociedades rurales, de la alimentación, distinto al dominante.

El documento de agrobiodiversidad fue elaborado por Heifer Ecuador, el de tierra y agroempresas por el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador, el de comercialización y consumo por el colectivo agroecológico y el Movimiento de Economía Social y Solidaria, el de institucionalidad por el Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales y la perspectiva de género e interculturalidad por el Instituto de Estudios Ecuatorianos. Este esfuerzo colectivo pretende colaborar con el debate nacional que sobre estos temas se debe hacer para lograr un marco legal que recoja las propuestas de la ciudadanía y los movimientos sociales hacia la construcción de una agricultura familiar campesina, de un consumo responsable que responda al mandato constitucional.

Finalmente, queremos dejar expresada la inquietud respecto que la elaboración de estas leyes, termine

apartándose de los principios constitucionales de la Soberanía Alimentaria, y de estar en consonancia con la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, y en su lugar, volviendo hacia atrás se conviertan en leyes de una perspectiva economicista y empresarial del desarrollo del agro, cuando precisamente el aporte del proceso ecuatoriano es colocar nuevos temas como la Soberanía Alimentaria y el Buen Vivir, el sumak kawsay de la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas, al centro de la cuestión del desarrollo rural, con lo cual el sentido del desarrollo puede adquirir un sentido nuevo, el de la equidad y sustentabilidad, permitiendo colocar políticas que enfrenten los problemas estructurales del campo, como la inequidad en el acceso a la tierra o al agua, el modelo agrario, el paquete tecnológico y productivo, y así construir una respuesta nacional, con nuevos roles del Estado, del mercado y la sociedad, para enfrentar los problemas del hambre y la injusticia, cuyas causas profundas son las mismas tanto en el campo como en la ciudad.

colectivo agrario

Propósito de este material

Colaborar con el debate nacional para la construcción de nuevas políticas de Soberanía Alimentaria, desde una perspectiva de cambio real en el agro ecuatoriano e iniciar políticas a favor de los pequeños y medianos agricultores del país, indígenas, campesinos, pescadores, recolectores y también de los consumidores urbanos hombres y mujeres. En el marco de lo aprobado por todos los ecuatorianos y ecuatorianas en la Constitución Política del Ecuador.

Soberanía alimentaria, constitución y leyes

Un artículo escrito por Francisco Hidalgo Flor² nos introduce en el tema.

SIPAE

El Ecuador en la primera década del siglo XXI atraviesa por una fase de cambios, en especial a partir del 2006, proponiéndose dejar atrás las políticas neoliberales y asumir una nueva perspectiva, que sea capaz de enfrentar un sistema económico y político marcado por un formato oligárquico y altamente dependiente de los mercados internacionales.

Para generar las condiciones de esta etapa de cambios, que atraviesa por un sinnúmero de dificultades y debates, así como correlaciones de fuerza sociales, son actores fundamentales los movimientos campesinos e indígenas, que desde la década de los noventa, consolidaron un protagonismo, en la lucha por la plurinacionalidad y contra los tratados de libre comercio.

Los movimientos sociales del campo asumieron el concepto de Soberanía Alimentaria y la defensa de la producción alimentaria en manos de los campesinos, como su argumentación principal para enfrentar los debates sobre las consecuencias negativas del ingreso del Ecuador a la OMC (1997), luego para oponerse al TLC con los Estados Unidos (2004), y hoy (2009) para criticar un acuerdo de asociación entre el Ecuador y la Unión Europea.

Un hito en este proceso es la elaboración de la Constitución del 2008³, que sintetiza una visión de nueva sociedad, muestra los puntos clave para la construcción de una sociedad y economía diferente a la neoliberal y oligárquica, y coloca ahí a la Soberanía Alimentaria como aspecto medular para construir las nuevas estrategias para el ámbito rural, rescatando lo campesino y agrario.

Hoy la lucha se centra en dar vida a los logros constitucionales y legales, como la Soberanía Alimentaria, o el Buen Vivir, que no terminen como "letra muerta" o *cliches*, en frases que son despojadas de sus contenidos fundamentales, para terminar como cascarón.

Debate sobre la soberanía alimentaria

Es evidente que una comprensión que asuma la Soberanía Alimentaria como una integral propuesta de ruptura, encuentra resistencias fuertes en sectores que no comprenden su real dimensión, o que defienden el viejo modelo agrario, responsable de una situación alarmante de malnutrición, pérdida de los cultivos nacionales y hambre, de un modelo que alentó el creciente consumo de fertilizantes y agroquímicos derivados del petróleo y altamente contaminantes, que liquidó la presencia estatal en apoyo a los sectores campesinos y privilegió a la gran empresa orientada a la exportación hacia Estados Unidos y Europa.

Dos décadas y más de neoliberalismo en el campo produjo un agudo proceso de desestructuración de las agriculturas campesinas, expresadas en el creciente éxodo de hombres y mujeres, especialmente jóvenes, hacia los centros urbanos o hacia el exterior.

Las condiciones bajo las cuales los sectores campesinos realizan su actividad productiva es alarmante, con poca o ninguna tierra, con poco riego, con precios bajos, en muchos casos en niveles por debajo de los costos de producción, sometido a la explotación del comercio y el mercado, presionado a un creciente uso de agroquímicos, cada vez más caros, y con un escaso apoyo estatal, concebido como apoyo a marginados, antes que incentivos de corto, mediano y largo plazo para la producción.

El concepto de "Soberanía Alimentaria" nació en los debates del movimiento campesino internacional sobre los impactos de la globalización neoliberal en la agricultura⁴. El sector campesino fue discriminado tradicionalmente, pero con la filosofía y práctica neoliberal las economías campesinas

² Sociólogo, Director Ejecutivo del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador SIPAE (ver: www.sipae.com).

³ Ver: www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos

⁴ Para esta parte del artículo me baso en el texto de Frank Brassel "Soberanía Alimentaria - ¿Palabra de Moda o Concepto Novedoso?" *Revista Universitas* No 12, Año VIII, Revista de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, Editorial ABYA-YALA

fueron marginalizadas aún más. La apertura indiscriminada de mercados del Sur por los programas de ajuste del FMI, por la introducción del tema agrario en la OMC y por los acuerdos bilaterales o regionales del llamado “libre comercio” enfrentó las economías nacionales y especialmente las economías campesinas del Sur a una competencia desigual con la agroindustria del Norte. La desigualdad no está solo basada en el poder de esta agroindustria sino además en los subsidios gigantescos que recibe la misma por los Estados capitalistas centrales, mientras que las agriculturas campesinas del Sur, desde mediados de los años 80, se quedaron casi sin ningún apoyo público.

Nueva constitución y soberanía alimentaria

Los movimientos indígenas del Ecuador, desde el célebre levantamiento nacional de 1990, colocaron la demanda de una asamblea constituyente y una nueva constitución para “refundar el país”, en particular las comprensiones sobre nación, cultura y modelo de desarrollo, que habían ignorado la existencia y aportes de los pueblos y nacionalidades originarios.

Este proceso, de cerca de veinte años, alcanza un hito clave en la síntesis que contiene la Constitución elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente el año 2008.

Propone esa refundación del país, sobre la base de colocar al centro el proyecto del buen vivir, que proviene del planteamiento indígena del *sumak kawsay*, el Buen Vivir⁵, esto quiere decir una relación de armonía entre los seres humanos y de estos con la naturaleza, anteponiendo el bienestar humano por encima del mercado o el capital.

5 “Los términos del Buen Vivir norman las relaciones entre los seres humanos en base a principios igualitarios, comunitarios, recíprocos; se alimenta del diálogo con la naturaleza y su dimensión espiritual; por ello se articula con un *kawsay riksina*, el arte de observar, conocer y comprender” (Quintero : 2009)

La nueva Constitución del 2008 aborda el tema de la soberanía alimentaria en dos grandes títulos, el segundo, referido a los derechos y el buen vivir, y el cuarto, referido al régimen de desarrollo, y también se la menciona referida a los temas de energía, ordenamiento territorial, usos y derechos del suelo.

En el título segundo, la soberanía alimentaria es referida de la siguiente manera:

“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. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria”, ARTÍCULO 13;

“La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua”, ARTÍCULO 15.

Cabe recordar que el principio general del ejercicio de los derechos hace relación a que: “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento” ARTÍCULO 11.

La soberanía alimentaria tiene una articulación fuerte con el derecho a la alimentación, y el Estado está obligado a garantizar a todos y todas el acceso a alimentos “sanos, suficientes y nutritivos”; esto implica una reorganización de los roles del Estado, en su involucramiento en la economía, la organización gubernamental, las relaciones campo y ciudad, y en primer



lugar hacia aquellos sectores sociales donde se presentan los problemas agudos de malnutrición, desnutrición y hambre.

Este capítulo profundiza aún más, pues conecta derecho a la alimentación y soberanía alimentaria con los derechos del buen vivir, es decir que es uno de los pilares para un bienestar de dignidad, equidad, de armonía entre los seres humanos y la naturaleza.

Por ello establece una preeminencia de la soberanía alimentaria sobre la soberanía energética, y también implica controles y limitaciones fuertes respecto de la producción, comercialización, importación de agroquímicos y organismos genéticamente modificados.

Expresa también una preferencia hacia la producción de alimentos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

En el título cuarto, la soberanía alimentaria está articulada a los objetivos de nuevo régimen de desarrollo que son (ARTÍCULO 276):

Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y

potencialidades de la población (276, 1);

Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo;

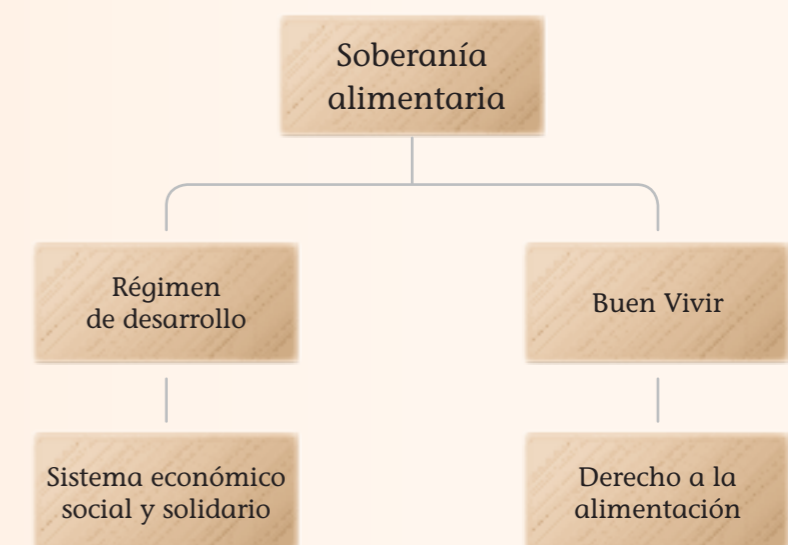
Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa (276, 3).

Por lo tanto la soberanía alimentaria debe ser entendida como un engranaje, de un todo más amplio, denominado régimen de desarrollo, que en su dinámica genera un sistema económico justo y democrático, una mejor calidad de vida, fomenta la participación y control social.

Así el artículo 281 establece con claridad:

“La soberanía alimentaria constituye 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”.

Gráfico 1 LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN



Para que esto sea posible, es decir el enunciado constitucional, en el marco de su visión más amplia e integral, es responsabilidad del Estado, esto es de sus instancias de planificación y de ejecución, adoptar políticas y normas para:

- Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria;
- Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos;
- Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria;
- Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos;
- Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y

de los saberes ancestrales vinculadas a ellas; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas;

- Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos

La Constitución incorpora en el capítulo de la Soberanía Alimentaria el artículo 282 que trata del acceso a los recursos productivos, al establecer que:

“El Estado normará el uso y acceso a la tierra que cumplirá la función social y ambiental... se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra... el Estado regulará el acceso al agua”.

A continuación se intenta graficar este amplio horizonte, con énfasis en cambios fundamentales agrarios, que se otorga a la Soberanía Alimentaria en los mencionados artículos 281 y 282 de la Constitución.

SOBERANÍA ALIMENTARIA Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO | Gráfico 2.

