

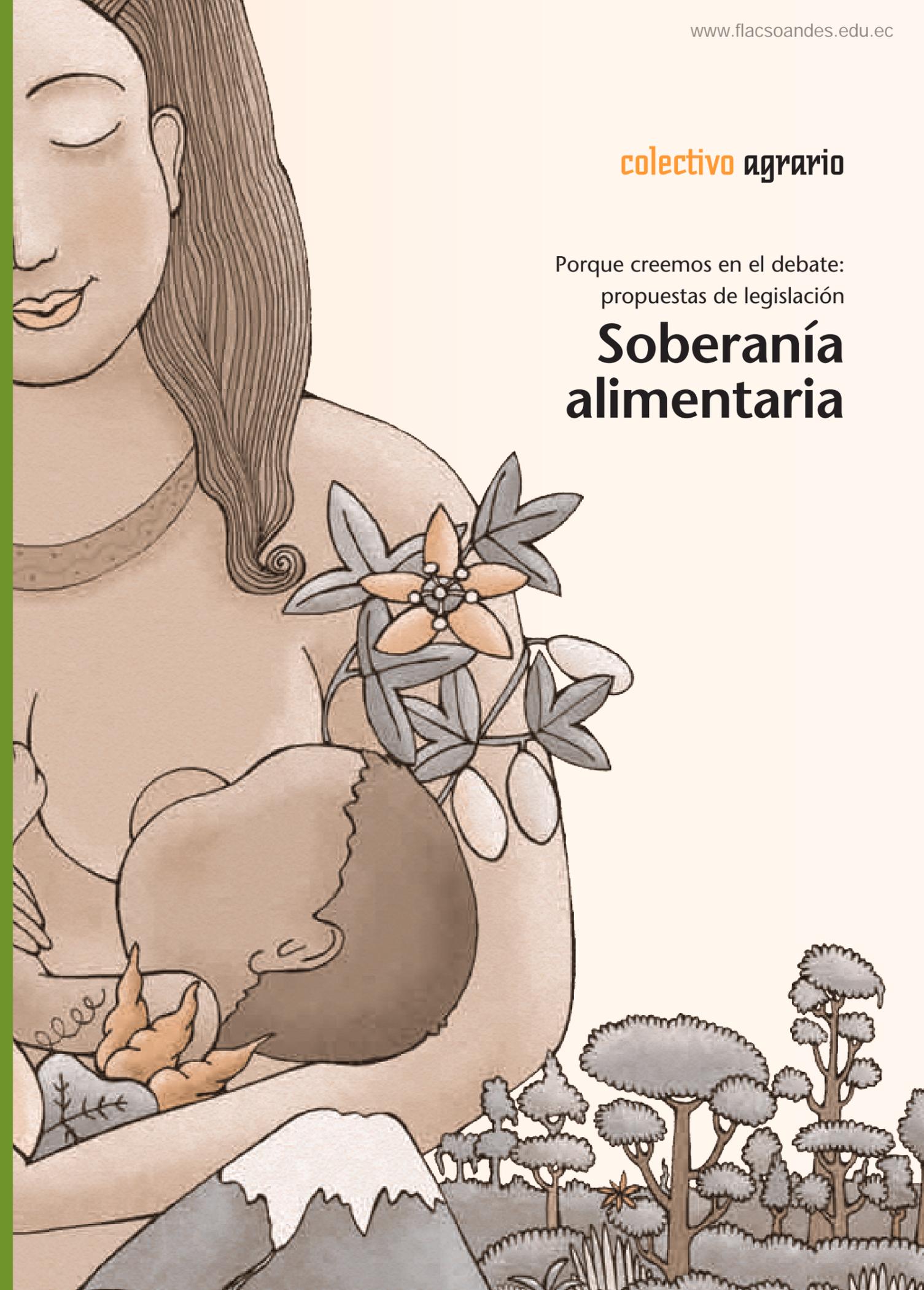
colectivo **agrario**

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



Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria

COLECTIVO AGRARIO
CAFOLIS

Conocer la constitución y la Ley Orgánica del régimen de la soberanía alimentaria es el punto de partida necesario para que nuestras demandas estén presentes en las leyes que compondrán el régimen de Soberanía alimentaria. Les proponemos leer los puntos fundamentales de la Constitución (anexo 1) y la ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (anexo 2) y reflexionar sobre lo avanzado en esta materia en el país, así como las debilidades todavía presentes.

Capítulo 1



Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria

En marzo de 2009 se aprobó la Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria –LORSA–. Se trata de una ley que abre el camino para desarrollar una serie de leyes conexas. La LORSA no resuelve el tema de la tierra, no resuelve el tema de la agrobiodiversidad, no resuelve el problema de la matriz productiva, ni el de consumo, sino que señala los mecanismos sobre los cuáles el Estado normará el régimen de soberanía alimentaria. Como dice en el artículo 1 sobre su finalidad.

El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental. (LORSA 2009)

Esta ley recoge como marco el concepto de *sumak kawsay* o buen vivir

Artículo 2. Carácter y ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y carácter integral e intersectorial. Regularán el ejercicio de los derechos del buen vivir –*sumak kawsay*– concernientes a la soberanía alimentaria, en sus múltiples dimensiones.

Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como

la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquéllas que defina el régimen de soberanía alimentaria.

Las normas y políticas que emanen de esta Ley garantizarán el respeto irrestricto a los derechos de la naturaleza y el manejo de los recursos naturales, en concordancia con los principios de sostenibilidad ambiental y las buenas prácticas de producción. (LORSA 2009)

La ley está organizada en 34 artículos y las disposiciones transitorias, los artículos se organizan en los siguientes títulos y capítulos:

Título I

Principios generales

Título II

Acceso a los factores de producción alimentaria

Capítulo I: Acceso al agua y a la tierra

Capítulo II: Protección de la agrobiodiversidad

Capítulo III: Investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes

Título III

Producción y comercialización agroalimentaria

Capítulo I: Fomento a la producción

Capítulo II: Acceso al capital e incentivos

Capítulo III: Comercialización y abastecimiento agroalimentario

Capítulo IV: Sanidad e inocuidad alimentaria

Título IV

Consumo y nutrición

Título V

Participación social para la soberanía alimentaria

En las disposiciones transitorias hay algunos aspectos importantes y que mantendrán el debate sobre la Soberanía Alimentaria vigente durante este año:

- Hasta julio 2009 deberán ser designados los representantes de la sociedad civil que integrarán la Conferencia Nacional Alimentaria.
- La Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria tiene seis meses de plazo

...contados a partir de su conformación, (para generar) 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 agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, el seguro y los subsidios alimentarios. (LORSA 2009)



Puntos problemáticos LORSA

El Colectivo Agrario, conjuntamente con otras organizaciones advirtieron sobre algunos problemas que la Ley presenta:

Sobre biocombustibles

En el artículo 3, literal d se señala:

d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional (LORSA 2009)

Consideramos que una simple regulación a los biocombustibles, tal como se propone, es insuficiente. En muchos casos las regulaciones son puertas de entrada y legalización de actividades cuyos impactos ambientales y sociales resultan irreversibles.

Además contradice la Constitución del Ecuador, pues el artículo 15 señala también que “La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua”; el artículo 413 señala que: “El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas; así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua”.

Sobre el ecosistema manglar

La ley señala que:

Artículo 16. Producción pesquera y acuícola. El Estado fomentará la producción pesquera y acuícola sustentable, y establecerá las normas de protección de los ecosistemas. Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su

regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes en la materia, con el fin de garantizar procesos de repoblamiento y recuperación del manglar.

Serán revertidas al Estado las zonas ocupadas en áreas protegidas, sin que éstas puedan regularizarse.

El Estado protegerá a los pescadores artesanales y recolectores comunitarios y estimulará la adopción de prácticas sustentables de reproducción en cautiverio de las especies de mar, río y manglar. Se prohíbe la explotación industrial de estas especies en ecosistemas sensibles y protegidos. (LORSA 2009)

Los manglares son un bien nacional de uso público, son parte del patrimonio forestal del Estado, por lo que pertenecen a todo el pueblo ecuatoriano y en consecuencia no pueden ser sujetos de ocupación ilegal. El manglar es uno de los cinco ecosistemas más productivos del mundo y protege a la costa de fenómenos naturales adversos. Vale recalcar que en el litoral ecuatoriano alrededor de un millón de personas se articulan directa e indirectamente a este ecosistema y dependen de él para su sobrevivencia. Por lo tanto, legalizar un delito, como es públicamente reconocida ocupación ilegal de estas áreas por parte de la industria camaronera, contradice tanto los derechos de los pueblos como los de la naturaleza.

Sobre Biotecnología

En el artículo 26 se sostiene que:

Las materias primas que contengan insumos de origen transgénico únicamente podrán ser importadas y procesadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad, y que su capacidad de reproducción sea inhabilitada, respetando el principio de precaución, de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas. Los productos elaborados en base a transgénicos serán etiquetados de acuerdo a la ley que regula la defensa del consumidor. (LORSA 2009)

En este artículo la ley resulta muy tibia porque no toma medidas claras y concretas para mantener la inhabilitación de las semillas, por ejemplo a través de trozamiento.

Sobre la institucionalidad y la participación

A continuación un artículo escrito por Fernando Rosero sobre este tema.

REFLEXIONES SOBRE LA GOBERNANZA DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR

Fernando Rosero Garcés
CAFOLIS

Según una representante del ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, MAGAP, su secretaria es la llamada a ejecutar la política de soberanía alimentaria porque cuenta con los mejores técnicos del país y de América Latina que conocen todo lo que se refiere a insecticidas, fungicidas, semillas y fertilización de suelos por medio de la tecnología moderna, es decir de químicos. Esta afirmación categórica fue hecha en una reunión de evaluación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, LORSA, expedida por la Comisión Legislativa el 17 de febrero. Esta percepción de una funcionaria del MAGAP no sólo que revela el desconocimiento de las orientaciones de la soberanía alimentaria, sino además, la voluntad de los funcionarios de este ministerio de asumir la rectoría y la ejecución de la nueva política de soberanía alimentaria.

Estos deseos recibieron un fuerte espaldarazo de parte del veto parcial presidencial a la LORSA pues el nuevo texto **eliminó el Consejo de Soberanía Alimentaria y lo reemplazó por la Conferencia dependiente del ministerio del ramo.**

En el análisis de esta situación surgen algunas preguntas: ¿La nueva institucionalidad propuesta es coherente con el nuevo enfoque de la Constitución Política de la República, CPR? ¿El MAGAP cuenta con las capacidades para responder a este nuevo desafío?

Estas interrogantes plantean con fuerza el tema de la gobernanza de la

soberanía alimentaria en un período de transición entre el antiguo régimen, dominado por la economía social de mercado, y la nueva república sustentada en el modelo de desarrollo orientado hacia el *sumak kausai*, buen vivir, y que toma pie en la economía social solidaria. Este nuevo régimen económico se basa precisamente en la economía popular solidaria y en la soberanía alimentaria.

La nueva Constitución aprobada mediante referéndum, en septiembre 2008, se inscribe en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, en la propuesta de cambiar el régimen político y el modelo de desarrollo en el marco

de la democracia. La nueva CPR tiene un enfoque sistémico sustentado en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, de los pueblos y nacionalidades, por medio de la participación, y orientado hacia la transición desde una democracia procedimental hacia una democracia centrada en procesos de elaboración, toma de decisiones, aplicación, evaluación, sistematización y reorientación de las políticas públicas.

En este contexto, la nueva Constitución reconoce, por primera vez en la historia republicana, el derecho humano a la alimentación adecuada como un derecho fundamental (artículo 13), y define la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico y una obligación del Estado (artículo 282). La nueva normativa constitucional se inspira en un enfoque radical de la soberanía alimentaria, en el sentido de que va a las raíces de la inseguridad alimentaria y ordena el fomento de las agriculturas campesinas, de los recolectores, de la pesca artesanal, de la agro-ecología y de la biodiversidad por medio del acceso a la tierra (artículo 282), al crédito, a la capacitación, y al mercado, incluyendo las compras públicas (artículo 288).

A fin de implementar este enfoque, la nueva CPR ordenó, en un plazo de 120 días, preparar y aprobar la ley de soberanía alimentaria. Al comienzo la iniciativa estuvo en manos de la ministra de la Producción pero pronto fue a parar en el Ministerio de la Política por las importantes observaciones provenientes de las organizaciones campesinas e indígenas y de funcionarios del ejecutivo. Las diferencias al interior del ejecutivo dio la oportunidad al legislativo de preparar una propuesta con el apoyo de técnicos internacionales y en diálogo con diferentes sectores de la sociedad civil. La comisión Especial de Salud y Medio Ambiente optó por redactar una ley marco en la cual se establecen las principales reglas de juego del régimen de soberanía alimentaria y se prevé la elaboración de leyes conexas para su aplicación.

Uno de los puntos del debate previo a la decisión de la Comisión Legislativa fue precisamente el de la nueva institucionalidad para la gestión de la nueva política de soberanía alimentaria. Inicialmente



las organizaciones campesinas e indígenas plantearon la necesidad de crear el Ministerio de la Soberanía Alimentaria, en unos casos conservando el MAGAP para la producción agro-industrial y en otros eliminándolo. Pero, pronto sus dirigentes se apropiaron del enfoque sistémico y propusieron la creación del Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria, de la Conferencia y del Gabinete inter-ministerial, inspirados en la experiencia brasileña⁶.

La política brasileña de seguridad alimentaria, con enfoque de derecho y de soberanía, comenzó a ser diseñada en 1985 y se ubica entre las experiencias pioneras de reforma del Estado a nivel internacional. Como afirma Pierre Calame "Para crear estructuras y culturas capaces de manejar las relaciones entre los desafíos, entre los actores, entre los niveles de gobernanza, no necesariamente hay que romper las estructuras. Hay que invertir, en cambio, la manera de funcionar. En una palabra, introducir un funcionamiento matricial que fortalezca resueltamente la relación horizontal en detrimento de la relación vertical. Esta última debería jugar un papel esencialmente funcional: centro de recursos especializado y de verificación de la implementación de los principios rectores"⁷.

La propuesta de las organizaciones sociales planteó la creación de un sistema de soberanía alimentaria y nutricional, de instituciones dedicadas a la **consulta amplia** a la ciudadanía y organizaciones sociales (conferencias a nivel municipal y nacional), a la **deliberación con la participación de la sociedad civil y del Estado** (Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria), a la **decisión y ejecución** de políticas públicas (Gabinete inter-ministerial). De esta propuesta la Comisión Especial de Salud y Ambiente desechó la idea de gabinete interministerial por estimar que se trata



de una decisión del ejecutivo, mantuvo la Conferencia y el Consejo con la participación de los diferentes actores sociales, pero no definió claramente sus roles.

En suma, las disposiciones recogidas en la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, LORSA, aprobada en segundo debate por la Comisión Legislativa, respecto de la nueva institucionalidad, son incompletas e imprecisas. Esto dio la oportunidad para que la presidencia de la República retomara el tema, elimine el Consejo de Soberanía Alimentaria por considerar que no responde a la nueva arquitectura institucional nacional, en la cual se limita el número de consejos y se delimitan sus roles en torno a su carácter consultivo. Según la LORSA, que entró en vigencia mediante su publicación en el Registro Oficial número 583, del martes 5 de mayo de 2009, la Conferencia de Soberanía Alimentaria propuesta por el ejecutivo e integrada por ocho representantes de la sociedad civil, según el artículo 33, pasa a depender del ministerio del ramo, es decir del MAGAP, entidad responsable de la definición de políticas y de la ejecución de las mismas (artículo 35). Es decir que se abandona en la práctica el carácter de la soberanía alimentaria como objetivo estratégico del Estado y su carácter intersectorial y supra-ministerial, como lo propusieron las organizaciones sociales y la Comisión Especial

de Salud y Ambiente de la Comisión Legislativa.

Ahora bien, como afirma Calame, "Cada organización tiene una 'lógica profunda' que gobierna sus reacciones, delimita su percepción de la realidad, orienta y hasta define la naturaleza de las soluciones que es capaz de concebir e implementar. Aún cuando es contradictoria con los objetivos asignados a la organización, esa lógica profunda se impone sin que los actores siquiera la perciban conscientemente"⁸. El MAGAP fue creado en otro momento para responder a las necesidades del modelo agroexportador y fue reducido significativamente por los programas sucesivos de ajuste estructural. Es decir que sus objetivos no sintonizan con la nueva política de soberanía alimentaria, aún cuando algunos de sus funcionarios hicieran acto de contrición, sus prácticas corresponden a culturas políticas tra-

dicionales, a una visión sectorialista en la que "Cada estructura trabaja por su lado, en función de una delimitación de los problemas y de las competencias que le corresponden"⁹. El MAGAP cuenta con estratos arqueológicos bien marcados por la llamada "revolución verde" y su "lógica profunda" de mecanización agrícola y uso de agro-químicos. Su institución "implementa un vasto conjunto de procedimientos jurídicos y técnicos, a menudo acumulados por estratos a lo largo de los años, y manejan múltiples relaciones de poder"¹⁰.

Esta falencia específica de la LORSA proviene de la falta de definición de la nueva institucionalidad para la gobernanza de la soberanía alimentaria. Efectivamente, si bien el artículo 31 introduce el concepto de sistema de soberanía alimentaria y nutricional, SISAN, no caracteriza su estructura, composición, obje-

⁹ Op.cit., p.188.

¹⁰ Op. cit. p.184

⁸ Op. cit., p. 184

⁶ Ver el libro de Renato Maluf, *Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y soberanía*, Quito, CAFOLIS, ILDIS, CEDIS, INTERMÓN OXFAN, TERRE CITOYENNE, FPH, 2008, especialmente el capítulo que trata del sistema de seguridad alimentaria y nutricional, página 160 y siguientes.

⁷ Pierre Calame, *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*, Quito, UASB, CEN, CAFOLIS, Quito, 2008, p. 189.



tivo y funciones. Pero además, huelga señalar que la legislación vigente fue elaborada únicamente desde la perspectiva de la participación ciudadana, como lo evidencia el mismo título V, dejando de lado aspectos sustanciales de la gestión pública como la caracterización detallada de los procesos de toma de decisión, de ejecución interministerial, de seguimiento y evaluación. Además de estos aspectos cruciales de la nueva gobernanza de la soberanía alimentaria, es necesario incorporar el control social, a través de veedurías de los actores sociales y políticos de las nuevas políticas alimentarias del país, como lo manda la Constitución de Montecristi.

Para superar estas limitaciones se requiere profundizar el cambio institucional de manera que los dispositivos sean coherentes con los objetivos de las nuevas políticas de soberanía alimentaria. Si bien esto es necesario es insuficiente, pues para poner en práctica estas nuevas políticas se requiere cambiar la mentalidad de los funcionarios del MAGAP y de todas las instituciones relacionadas con la soberanía alimentaria pues "los agentes del servicio público, y no sólo los grandes jefes, deben asociarse a esta revolución copernicana de la gobernanza y convertirse en sus actores mismos"¹¹.

Pero al mismo tiempo, es necesario crear las condiciones de gobernanza de la soberanía alimentaria en la sociedad civil pues el tema es conocido por pocos dirigentes sociales y políticos. En esta perspectiva, es necesario generar materiales de difusión y un amplio proceso de comunicación para que los ciudadanos y las organizaciones se apropien del nuevo paradigma de soberanía alimentaria, participen en la elaboración de sus leyes conexas, y ejerzan el control social sobre la implementación de las políticas públicas alimentarias por parte de los diferentes niveles de gobierno, en la actualidad y en el futuro.

Síntesis

- La Constitución Política de la República, abrió un camino importante para ir hacia un nuevo modelo en el agro ecuatoriano, en beneficio de los pequeños campesinos hombre y mujeres. La Ley de Soberanía Alimentaria marca los mecanismos para ir construyendo ese nuevo modelo a través de una serie de leyes. Sin embargo la LORSA ya contiene algunos peligros sobre los que vale la pena estar alertas para actuar: la institucionalidad, la participación, los biocombustibles y la ocupación ilegal de zonas de manglar, los transgénicos, ausencia de impulso a una matriz productiva diferente.
- La LORSA implica la construcción de una serie de leyes en el mediano plazo, lo que implica propuestas concretas desde las organizaciones campesinas, de consumidores, de mujeres en una serie de temas para impulsar lo que está escrito en la Constitución Política de la República y que fue aprobado por los y las ecuatorianas en septiembre del 2008 en un referéndum.

Para reflexionar en nuestros espacios

¿Qué institucionalidad queremos?,

¿conviene mantener el Ministerio de Agricultura y Ganadería?,

¿hay que res-estructurarlo completamente?,

¿hay que crear un Ministerio de Soberanía Alimentaria dejando el MAGAP para los agroexportadores?,

¿la Conferencia de Soberanía Alimentaria debe ser una comisión dependiente del MAGAP o debe transformarse en un organismo intersectorial y supraministerial?,

¿las decisiones de la Conferencia deben ser de carácter consultivo o vinculante?

