

# Cuidado con las leyes

## ¿De la Soberanía Alimentaria al Desarrollo Agropecuario Sustentable?

Por: Martha Mendoza<sup>1</sup>



Imagen: Stalin Herrera

## Introducción

La Constitución del Ecuador aprobada en el año 2008 promovió un Estado constitucional de derechos y justicia que nos brinda grandes avances en normativas políticas, sociales y económicas. La Constitución incluyó temas de debate público que en muchas naciones aún no son consideradas, por ejemplo, uno de estos temas la Soberanía Alimentaria que intentó marcar un avance significativo para la agricultura.

La Soberanía Alimentaria emerge en el año de 1996 como una respuesta a la crisis alimentaria suscitada a nivel mundial por los efectos del modelo agroexportador, configurándose como una herramienta política de reivindicación de las organizaciones campesinas en cuanto al derecho a la alimentación y las decisiones de como producir y como comercializar de una forma equitativa y amigable con el medio ambiente; propuesta que busca distanciarse de una lógica neoliberal.

De tal manera, la inserción de la Soberanía Alimentaria en el país como objetivo estratégico nacional y un derecho del buen vivir presagió “una transición relacionada a la colocación de la cuestión agroalimentaria en un horizonte alternativo a un régimen alimentario corporativo, priorizando la garantía del derecho universal a la alimentación” (Giunta, 2018), es decir, se buscó la protagonización de la agricultura en pequeña escala. Es así como la inclusión de la soberanía alimentaria en la carta magna trajo consigo avances en la construcción de una nueva propuesta agraria para el país. Es preciso

<sup>1</sup> Martha Isabel Mendoza Pilco, Politóloga, estudiante del diplomado en Derechos Humanos, Género y Víctimas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

señalar que dichos avances fueron el resultado de arduas luchas de los pueblos campesinos que, como veremos más adelante, el sueño o la meta que se trazó en el 2008 dio un cambio repentino por las diferentes leyes aplicadas por los gobiernos de turno. Si bien es cierto a nivel gubernamental se logró pasos sumamente importantes para el fomento de la agricultura familiar campesina, aún quedaron cuentas por saldar con estos sujetos claves para la economía ecuatoriana ya que se terminó desviando la soberanía alimentaria hacia modelos de exportación con una lógica puramente productivista y tecnológica.

El siguiente artículo indaga sobre la modernización de la agricultura familiar en Ecuador a través de las leyes aprobadas a partir del año 2008 hasta la actualidad. Muestra en una primera instancia que la inclusión de la soberanía alimentaria en la Constitución pretendió marcar una nueva historia agraria a favor de esta agricultura campesina, pero, que con el pasar del tiempo se fue perdiendo esta perspectiva. Y como segundo punto hacemos una breve revisión del Proyecto de Ley de Desarrollo para el Sector Agropecuario.

## ¿Qué es la agricultura familiar campesina?

Para el desarrollo de este artículo hay que partir del significado de la agricultura familiar campesina, entendiéndola primero como un cúmulo de heterogeneidad. La Ley de Tierras Rurales nos ofrece una definición de la misma “La agricultura familiar campesina es una modalidad productiva, agropecuaria, de recolección, acuícola, forestal o silvícola, que implica una forma de vida y una realidad cultural, que combina funciones económicas, ambientales, sociales y culturales”<sup>2</sup>.

Jorge Loor, Dirigente de la Unión de Organizaciones Campesinas de Manabí en cambio la define como:

“Una manera de vivir y de producir de acuerdo a nuestra cultura, y seguimos el objetivo de asegurar nuestra vida familiar, en condiciones sencillas, pero suficientes. Tenemos poco capital, nuestras fincas son pequeñas, pero el manejo de nuestra unidad productiva y las inversiones que realizamos las decidimos nosotros; en nuestra economía, la mayor parte del trabajo, la propiedad de la tierra y los demás medios de producción pertenecen a nuestra familia, que es el sitio donde se enseñan y se transmiten las costumbres, las prácticas, las creencias y las experiencias que vienen del pasado” (Loor, 2013)

A la agricultura familiar campesina (AFC) no solo se la puede observar como un sector más de la economía ecuatoriana sino que se la debe considerar como una “estrategia para la soberanía y seguridad alimentaria, generación de empleo agrícola, mitigación de la pobreza y conservación de los recursos naturales y saberes ancestrales” (Chamba Morales, Lapo Paredes, & Vásquez, 2019).

Es hora que deje de ser relegada por el Estado y la sociedad, ya que como señala ETC Group la pequeña agricultura sigue proveyendo del 57,5 a 70% de los alimentos que consume el mundo (Yaguana, 2015). Entonces, la importancia de la AFC es tal que gran parte de los alimentos en el mundo provienen de la pequeña agricultura, donde la ma-

---

<sup>2</sup> Art.28. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

yoría de las unidades productivas son campesinas (Heifer, 2014). Por lo cual, necesita de normativas que la beneficien sin caer en la tecnificación y el encadenamiento productivo. Para conocer qué ha pasado desde el año 2008 hasta la actualidad revisaremos algunas normativas aprobadas en los últimos años que involucran políticas para la Agricultura Familiar Campesina. Y posteriormente realizaremos una comparación entre la ley de Soberanía Alimentaria y el proyecto de Ley para el Desarrollo Sustentable del Sector Agropecuario que se pretende aprobar en la Asamblea Nacional, con el fin de señalar cual es el proyecto de desarrollo que se impulsa en el país.

## Cuerpo normativo desde el año 2008...

En cuanto a la normativa vigente en el Ecuador, existe un paraguas de leyes que intenta resguardar al sector rural, pero no a la agricultura familiar campesina como actor estratégico. Es decir, existen anuncios de protección y fomentación, pero se sigue cayendo en una tendencia que favorece al sector agroindustrial y agroexportador. En los gobiernos de Rafael Correa y Lenin Moreno en gran medida se impulsó esta tendencia, formando un escenario contradictorio a lo instituido en la carta magna.

Existe una serie de publicaciones que muestran el poco apoyo que ha tenido la AFC, lo que ha provocado un debilitamiento progresivo ante el pasar de los años, sin importar que esta agricultura “representa aproximadamente, alrededor del 85% del total de unidades de producción agropecuaria a nivel nacional” (Informe país, – Ecuador 2020, 2021). Contribuyendo a la soberanía y seguridad alimentaria.

A continuación, daré un repaso por las diferentes leyes que traen a colación la agricultura familiar campesina y su “desarrollo”.

Dentro del aspecto legal y constitucional el Estado ecuatoriano ha reconocido al sector del agro como un actor fundamental y, a partir de la Constitución del 2008 según su artículo 281<sup>3</sup> se muestra al campesinado como el principal garante de la soberanía alimentaria, además se propone el acceso a tierra, agua y otros insumos (Ayora, 2016). No obstante, en la realidad como veremos, poco se cumplió, ya que solo se propició un contexto de buenas intenciones sin capacidad y voluntad política de aplicarlas.

El marco constitucional abrió las puertas para la creación de la Ley de Soberanía Alimentaria en el año 2009–2010, también conocida como LORSA, en la cual se reconoce a los pequeños y medianos productores con productores de alimentos (Martínez, 2013). Dicha ley tuvo como objetivo establecer mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con la obligación de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados (Ley de Soberanía Alimentaria, 2009). Pero la LORSA incluyó mecanismos no contemplados en la carta magna, por ejemplo, la aplicación de normas fitosanitarias y sanitarias para la producción campesina (Colectivo Ecuador Libre de Transgénicos, 2021) que se contemplaron más adelante en la Ley de Sanidad Agropecuaria, lo que ha ocasionado una persecución a las formas de producir de nuestro campesinos.

La LORSA crea la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria

---

<sup>3</sup> Art. 281.– 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 apropiado de forma permanente.

(COPISA)<sup>4</sup>, encargada de promover procesos de debate, articulación y construcción de propuestas que consoliden al régimen alimentario. Varios proyectos de leyes agrarias fueron presentados por la COPISA, sin embargo “la mayoría de estos proyectos fueron modificados (en la Asamblea Nacional) priorizando más que un principio de justicia social uno de aumento de la productividad, desatando varias discusiones sobre el “verdadero” sentido de las leyes” (Informe país, – Ecuador 2020, 2021)

Posteriormente a la publicación de esta LORSA en el registro oficial, el tema del agro no mostró un cambio significativo, por el contrario, su crisis aumentaba con mayor rapidez, más aún con la injerencia del proyecto de cambio de la matriz energética y productiva del país en el año 2013<sup>5</sup>. “El desarrollo de este plan buscaba un aumento de capacidad productiva, promover una cultura de conocimiento en los ecuatorianos, buscando que a los productos nacionales se les incluya un valor agregado con el fin de alcanzar una Nación Productiva” (Díaz, Mora, & Durán, 2019).

A partir de las propuestas de cambio de dicha matriz se aceleró el escenario de normativas, programas y proyectos de ley de origen transformador para la agricultura familiar campesina, es decir, facilitó la modernización del agro empujándola hacia la consolidación del capitalismo.

Para ejemplificar lo dicho, la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en el año 2016 figuraba como “una garantía de derechos, pero, instaló como eje central la productividad de la tierra, desplazando del cuerpo normativo la redistribución de la tierra y la prohibición del acaparamiento.” (Informe país, – Ecuador 2020, 2021)

Cabe resaltar que esta ley recibió propuestas de sectores campesinos y agricultores, sin embargo, muchas de ellas no fueron tomadas en cuenta y se siguió una lógica productivista. Sin embargo, de forma declarativa esta ley reconoce a la agricultura familiar como una forma de vida y resaltar la importancia de dar atención prioritaria a los sectores vinculados con la soberanía alimentaria (Asamblea Nacional, 2015).

A pesar de este reconocimiento estatal, en la ley de tierras se marca con gran preocupación aspectos en cuanto a la apertura del mercado de la tierra a capitales extranjeros, la no fijación de límites para la compra y se deja a la libre competencia a los pequeños productores con los capitales corporativos” (Informe país, – Ecuador 2020, 2021).

Siguiendo con la secuencia de leyes implementadas, en el año 2017 se instaura dos nuevas normativas, la primera, la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable o más conocida como Ley de Semillas, la misma que tuvo un arduo debate, debido a la promoción de semillas certificadas y el ingreso de semillas transgénicas con fines investigativos. El contenido de esta ley no solo ha puesto en riesgo a la producción familiar campesina, sino que como señala Elizabeth Bravo de Acción Ecológica (2016), “si atentamos contra la producción de semillas se está atentando con la soberanía alimentaria del país”. Recordemos el artículo 401 de la Constitución donde se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas.

La segunda normativa se denomina ley de Sanidad Agropecuaria, que busca consolidar un modelo agropecuario basado en el uso de insumos químicos, veterinarios, maqui-

---

4 COPISA

5 Uno de los ejes del Gobierno de Rafael Correa, el mismo que pretendía ser una solución a la falta de competitividad y pobreza que se cree que tiene la pequeña agricultura.

naria agrícola y combustibles fósiles (Colectivo Ecuador Libre de Transgénicos, 2021). Al igual que la ley de Tierras, estas leyes reconocen a la AFC, sin embargo, la burocracia hace su aparición en cuanto a los estándares aplicadas al uso y circulación de las semillas campesinas.

Hasta el año 2017, en el país se configuraron cuerpos normativos cada vez más lejanos de la propuesta inicial planteada en la Constitución. Este alejamiento se materializa en la invisibilidad de los aportes de la pequeña agricultura a la alimentación, por ejemplo, se desarrolla normativas para determinar la calidad de los productos campesinos, sin embargo, estas tienen un carácter de control con estándares de agroindustria. Nos preguntamos, pero, ¿a qué costa se pretende tener alimentos de calidad? ¿A costa de apostar por semillas transgénicas, promoción de semillas certificadas, uso de combustibles fósiles, tecnología, etc.? ¿empujando al olvido a la agricultura familiar campesina y subordinándola a una innovación con miras internacionales, es decir, apostando a la agroindustria y agroexportación?

No, la agricultura familiar campesina necesita de una implementación de marcos constitucionales y legales que comprenda la biodiversidad del campo, no de leyes que apuesten a un encadenamiento productivo, a transnacionales que provoquen una descampesinización y una acumulación de riqueza. Y más aún de leyes que apuesten a la productividad, sin entender los conflictos que generan, sin conocer la heterogeneidad existente dentro de la agricultura.

Pero estos llamados siguen siendo ignorados; aún con la llegada de la COVID19 se sigue maltratando el origen de nuestros alimentos, a nuestros campesinos y la agricultura que reproducen. Es doloroso observar que los mandatarios regresaron sus ojos al agro, pero no con el fin de beneficiar a la AFC, sino, por el contrario, revalorizando su importancia en base de una agricultura empresarial.

En la actualidad, en la Asamblea Nacional se debate una nueva normativa, el Proyecto de Ley para el Desarrollo Sustentable del Sector Agropecuario, la cual propone un sistema de sustentabilidad y sostenibilidad de la agricultura y la ganadería<sup>6</sup> con fines de exportación, vulnerando una vez más la Soberanía Alimentaria en el país y por consiguiente a la Agricultura Familiar Campesina.

## ¿Cuidado con el último proyecto de ley?

El estancamiento del sector agrario no responde a una temporalidad reciente, ya que aproximadamente desde la década de los 70 el auge petrolero se posicionó como el sector económico más importante en el país, desplazando al agro de la visión del Estado y de la sociedad en cuanto a políticas públicas y leyes que fomenten su desarrollo. Debido a su poco tratamiento, la agricultura sufrió varios retrocesos que hicieron que el capital prime sobre ella, asentando un desprendimiento de saberes ancestrales o del propio conocimiento sobre la tierra que poseen nuestros campesinos. Estas leyes han logrado que “los campesinos se transformen más y más de productores para el

<sup>6</sup> Proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable para el Sector Agropecuario. Artículo 1.-La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico para el desarrollo del sistema agroalimentario, propiciando la integralidad y sustentabilidad en el territorio nacional en las etapas de la cadena agro productiva que incluye: producción, agregación de valor, agro industrialización, comercialización a través de la investigación científica, innovación y extensión agroecológica; protegiendo la salud humana, la naturaleza y garantizando el pleno ejercicio de los derechos del buen vivir, en especial, la seguridad y soberanía alimentaria.

autoconsumo a productores para el mercado” (Chiriboga, y otros, 1998).

Como lo he venido manifestando la LORSA debía abrir un paraguas de leyes conexas y garantizar el derecho de los pueblos al acceso alimentos sanos y apropiados culturalmente, pero en la realidad pasó todo lo contrario, es una ley muy declarativa. Este gran vacío ha sido aprovechado por otras normativas para impedir que se garantice la soberanía alimentaria, muestra de esto es el Proyecto de Ley para el Desarrollo Sustentable del Sector Agropecuario (2021) que atenta contra el campo, contra la AFC, haciendo alusión a la subordinación a la agroindustria y agroexportación, a través de la intensificación del modelo de encadenamiento productivo (Acción Ecológica, 2021). Recordemos que la LORSA reivindica el derecho a la alimentación que proveen los campesinos, no obstante, no les permite tomar una decisión de forma autónoma sobre sus sistemas alimentarios, ni sobre su comercialización. Todo esto debido a la subordinación que se tiene a la agroindustria, es decir, los productos y comercialización deben cumplir estándares impuestos por grandes corporaciones. (Waldueller & Avalos, 2015).

Si analizamos el proyecto de ley podemos observar que se consolidan los mecanismos de imposibilitar la soberanía alimentaria, ésta propuesta es mucho más conciso en declarar una modernización del sector agrario “bajo el enfoque de cadenas productivas” (Art.1, 2021), la determinación sobre la organización de la producción, el establecimiento de estrategias para aplicar políticas con carácter agroindustrial (Art. 30-31, 2021), y el cambio de la matriz productiva agropecuaria (Art 3, literal j).

Como menciona Acción Ecológica (2021), reduce al agro a los niveles de competitividad, innovación tecnológica y revolución verde, la misma que ha causado la pérdida de semillas nativas y la sumisión campesina a la tecnología. Por estos y otros motivos existen varios pronunciamientos en contra del proyecto de ley, por ejemplo, la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro señala que ley es perjudicial y desconoce a la AFC.

## Conclusión

Como podemos ver la soberanía alimentaria se encuentra amenazada, por un lado, las normativas no la favorecen y por el contrario atentan contra los actores centrales del agro, y, por otro lado, no debemos perder de vista el nuevo periodo presidencial a mando de Guillermo Lasso. En el cual se ha manifestado que estar negociando acuerdos comerciales con Estados Unidos, los cuales afectan directamente a la AFC. Además, son preocupantes las propuestas del mandatario en cuanto al tema de semillas, tan solo hace falta leer sus enunciados “(...) impulsar la entrega de semillas “gratuitas” y de calidad, para que no tengan ustedes que estar sembrando con las propias semillas “ya utilizadas”, que eso no genera mayor productividad (...) Con semillas “nuevas”, gratuitas y de calidad; va aumentar la producción en el campo” (Acción Ecológica, 2021).

## Referencias

- Acción Ecológica. (2021). ¿Qué le espera al mundo rural con el nuevo Gobierno? *Rebelión*. Obtenido de <https://rebelion.org/que-le-espera-al-mundo-rural-con-el-nuevo-gobierno/>
- Acción Ecológica. (2021 de Enero de 2021). Buscan aprobar ley que atenta contra el campesinado y la soberanía alimentaria. Obtenido de <https://www.accionecologica.org/buscan-aprobar-ley-que-atenta-contra-el-campesinado-y-la-soberania-alimentaria/>
- Art. 30-31. (2021). *Proyecto de Ley para el Desarrollo Sustentable del Sector Agropecuario*.
- Asamblea Nacional. (22 de Diciembre de 2015). Proyecto de Ley de Tierras reconoce a la agricultura familiar campesina como forma de vida. Obtenido de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/40866-proyecto-de-ley-de-tierras-reconoce-agricultura-familiar>
- Ayora, D. (2016). *La Pluriactividad como proceso de descampesinización juvenil en las unidades domésticas campesinas. Caso parroquia el Valle (2000-2015)*. Quito. Obtenido de <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4388/1/Tesis.pdf>
- Bravo, E. (2016). *Ley de Agrobiodiversidad y Semillas. Algunos aspectos importantes para su análisis*. Quito, Ecuador: Fundación Heifer. Obtenido de <https://www.heifer-ecuador.org/wp-content/uploads/2015/01/Ley-de-Agrodiversidad-y-Semillas.pdf>
- Chamba Morales, M. D., Lapo Paredes, L. E., & Vásquez, E. R. (2019). *La agricultura familiar campesina en el cantón Catamayo, provincia de Loja*. Loja: Universidad Nacional de Loja. Obtenido de <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/cedamaz/article/view/886/711>
- Chiriboga, M., Cuvi, M., Fauroux, E., Larrea, C., Sommaruga, S., Sylva, P., . . . Vos, R. (1998). *Transformaciones Agrarias en el Ecuador* (Vol. 1). Quito, Ecuador: IPGH (Sección Ecuador) ORSTOM (Francia). Obtenido de [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/doc34-07/27074.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-07/27074.pdf)
- Colectivo Ecuador Libre de Transgénicos. (2021). Comentarios al proyecto de ley orgánica de desarrollo sustentable para el sector agropecuario. *OCARU*. Obtenido de <https://ocaru.org.ec/2021/02/01/comentarios-al-proyecto-de-ley-organica-de-desarrollo-sustentable-para-el-sector-agropecuario/>
- Díaz, N., Mora, L., & Durán, M. (2019). Las bases del cambio de la matriz productiva en Ecuador (2006-2016). *Universidad y Sociedad*, 11(4). Obtenido de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2218-36202019000400377#B3](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202019000400377#B3)
- Giunta, I. (2018). Soberanía Alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador. *THEOMAI*(38), 109-122. Obtenido de <https://www.redalyc.org/jats-Repo/124/12455418009/html/index.html#:~:text=La%20Constitución%20ecuato-riana%20de%202008,natural%20y%20de%20las%20diferentes>
- Heifer. (2014). *La agroecología está presente. Mapeo de productores agroecológicos y del estado de agroecología en la sierra y costa ecuatoriana*. Ecuador.
- Informe país, - Ecuador 2020. (2021). Estudio para una línea base para la implemen-

tación del Decenio de las NNUU de la Agricultura Familiar en Ecuador. En E. Daza, D. Singaña, J. Del Castillo, M. Mendoza, & M. Rodríguez. Quito: Instituto de Estudios ecuatorianos.

*Ley de Soberanía Alimentaria.* (2009).

Loor, J. (2013). Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural. En Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. Obtenido de [http://www.aader.org.ar/admin/savefiles/280\\_Buen%20vivir%20rural%20Ecuador.pdf](http://www.aader.org.ar/admin/savefiles/280_Buen%20vivir%20rural%20Ecuador.pdf)

Martínez, L. (Junio de 2013). *La Agricultura Familiar en el Ecuador.* Obtenido de [https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/la\\_agricultura\\_familiar\\_en\\_el\\_ecuador.pdf](https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/la_agricultura_familiar_en_el_ecuador.pdf)

Waldmueller, J., & Avalos, L. R. (2015). La soberanía alimentaria más allá de la técnica: Una aproximación global hacia su monitoreo intercultural. *Centro Andino de Estudios Relacionales*, 34. Obtenido de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/482/470>

Yaguana, G. (2015). Saberes y prácticas agrícolas tradicionales en sistemas productivos campesinos de la parroquia Mariano Acosta, cantón Pimampiro–Imbabura: su contribución a la Soberanía Alimentaria. En D. Ayora, *La pluriactividad como proceso de descampesinización juvenil en las unidades domésticas campesinas: caso parroquia El Valle (2000–2015)*. Quito: Flacso. Obtenido de <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4388/1/Tesis.pdf>