

Conversatorio Legislativo, de Política Pública y Programático

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria de Ecuador

Hace 25 años, La Vía Campesina, un movimiento campesino internacional que en la actualidad tiene 182 miembros, que incluyen organizaciones y movimientos de 81 países del mundo¹, dio a conocer el concepto de soberanía alimentaria y lo puso en discusión en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996^{2,3,4}. La soberanía alimentaria es el derecho de pueblos, países o uniones de estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping (importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas) frente a países terceros⁵. Además, prioriza una reforma y participación de las políticas agrarias que apoye a la producción agrícola local para alimentar a la población; el derecho y acceso de las y los campesinos y de las y los sin tierra a producir el suelo, acceso al crédito, al agua, a las semillas no genéticamente modificadas; el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir; reconocer a las campesinas porque tienen un papel fundamental en la producción agrícola y en la alimentación^{3,4,5,6,7,8}. En definitiva, la soberanía alimentaria aporta a transformar los sistemas alimentarios, acabar con el hambre, preservar la biodiversidad y luchar contra el cambio climático⁹. El concepto de la soberanía alimentaria fue acogido en corto tiempo, por productores de alimentos, pescadores, pueblos indígenas, pastores, trabajadores agrícolas, así como organizaciones no gubernamentales (ONG) que unieron sus fuerzas para exigir el derecho de los pueblos a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas^{4,5,7,10} debido al deterioro de las condiciones de la vida rural derivadas de la disminución de la inversión pública en la agricultura, la liberalización de los mercados agrícolas y el creciente cierre de las políticas alimentarias y agrícolas por parte de las instituciones transnacionales^{4,7,6,10}.

Por otro lado, la seguridad alimentaria nace en los 70s, tomando en cuenta la producción y disponibilidad alimentaria a nivel nacional y mundial; mientras que en los 80s se amplió al acceso, tanto físico como económico de los alimentos, y en los 90s se obtuvo el concepto presente que incluye a la inocuidad, preferencias culturales, y se ratifica como un derecho humano. Por tanto, conforme a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a partir de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la seguridad alimentaria

Otilia Vanessa Cordero-Ahiman¹.
<https://orcid.org/0000-0002-5446-4383>

1. Académica de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas e Investigadora del Grupo de Investigación en Economía Regional (GIER) de la Universidad de Cuenca, Ecuador. Miembro de la Secretaría Técnica del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC).
 Email: otilia.cordero@ucuenca.edu.ec

“existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”^{8,11}.

La seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria tienen ciertos solapamientos en sus conceptos. Sin embargo, tienen visiones distintas sobre los sistemas agroalimentarios. La seguridad alimentaria centra sus estudios en la agricultura industrial, mientras que la soberanía alimentaria apuesta más por los sistemas agroalimentarios, a partir del fortalecimiento de la agricultura campesina. Además, la seguridad alimentaria centra sus estudios a partir de la ciencia, que no es para nada incorrecto, debería ser así. No obstante, desde el punto de vista amplio de la soberanía alimentaria, el conocimiento no solamente se debe basar en la ciencia, sino también del conocimiento ancestral de los integrantes de los pueblos y nacionalidades indígenas. Es decir, los sistemas agroalimentarios tienen un enfoque técnico desde

el punto de vista de la seguridad alimentaria porque se basa en lo científico; sin embargo, ese enfoque técnico tiende a negar explícitamente, los aportes de los conocimientos locales, transmitidos de generación en generación, desde el conocimiento de las y los campesinos¹². Por otro lado, en cuanto a la tierra, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, se centra en la propiedad privada de la tierra, mientras la soberanía alimentaria en el uso comunitario de ésta; además de la rotación del suelo, es decir que no haya monocultivos; la protección de los bosques, una economía comunitaria, una producción donde se respeta la biodiversidad, pero donde también haya una producción diversa. En general, respetar la naturaleza, producir productos que no hagan daño a la sociedad. La seguridad alimentaria no diferencia de dónde provienen, producen y distribuyen los alimentos. Además, puede que éstos hayan sido producidos bajo explotación de personas, con prácticas destructivas para el medio ambiente, apoyadas por subsidios y políticas que destruyen a las y los productores locales, pero que favorecen a las empresas. Mientras que la soberanía alimentaria destaca la producción, distribución y el consumo ecológicamente adecuado, la justicia socioeconómica y los sistemas agroalimentarios locales como medios para luchar la pobreza y el hambre, asegurando la seguridad alimentaria sostenible para todas las personas².

En este contexto, Ecuador adoptó el concepto de soberanía alimentaria como marco político, siendo el primer país en reconocer la soberanía alimentaria en la actual Constitución y luego como Ley de Soberanía Alimentaria (LORSA)². Sin embargo, en el marco general y nacional también se trata a la seguridad alimentaria.

La Constitución de la República del Ecuador, es la norma jurídica suprema, reformulada por la Asamblea Constituyente y aprobada por el pueblo ecuatoriano en referéndum el 28 de septiembre 2008; ésta reconoce las raíces milenarias; celebra a la naturaleza, la Pacha Mama; invoca el nombre de Dios, reconociendo la diversidad religiosa. También, insta a una convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*. Asimismo, respeta la democracia, la dignidad de las personas; la integración latinoamericana, la paz y la solidaridad con todos los países del mundo¹³. Además, se posicionaron los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología como base de la transformación social y la disputa política entre actores a nivel territorial. Es importante mencionar que acoger este nuevo concepto de la soberanía alimentaria fue un logro de las organizaciones sociales y campesinas, nacionales y regionales que plantearon este tema con un objetivo estratégico. En la Constitución ecuatoriana existen 11 artículos que abordan la alimentación, especialmente la soberanía alimentaria (Tabla 1).

Por tanto, desde la Constitución de 2008 se logra que nazcan algunas leyes, como la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), que es aquella que enmarca todo lo que tiene que ver con alimentación. Fue aprobada en febrero del 2009, publicada en el Registro Oficial No.

583 el 5 de mayo de 2009¹⁴ y posteriormente se realizaron algunas modificaciones, lo que dio paso a la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Registro Oficial No. 349 el 27 de diciembre del 2010¹⁵. Algunas de estas modificaciones no fueron del agrado de quienes construyeron la LORSA, porque se eliminaron algunas cuestiones importantes que tenían relación con la Pacha Mama y la participación de los diferentes tipos de agentes sociales involucrados en los sistemas territoriales de producción y transformación de alimentos, comercialización y consumo; por lo que se puso en manifiesto que la LORSA deba ejecutarse de tal forma que todos los grupos sociales puedan ser tomados en cuenta³.

La LORSA, en su Artículo 1, indica que esta Ley tiene como finalidad “establecer mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente”¹⁴. Dentro de la LORSA existen nueve ejes de gran importancia y que se deberían ejecutar:

1. El acceso y uso al agua y a la tierra, que debe cumplir con la función social y ambiental, entendiendo que es un factor relevante para la productividad en todos los sentidos, sobre todo en el campo ecuatoriano.
2. La protección de la agrobiodiversidad, los saberes ancestrales vinculados a él, la asociatividad de cultivos, la investigación y sostenimiento de especies, la creación de bancos de semillas y plantas nativas y otras medidas similares, así como el apoyo mediante incentivos financieros.
3. La investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes y en este caso, es donde debe imperar el respeto a las comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador en sus distintas actividades, resaltando la agricultura familiar y campesina.
4. El fomento de la producción, los incentivos estatales estarán dirigidos mayoritariamente a los pequeños y medianos productores.
5. El acceso al capital e incentivos, donde en este caso la ley contemple la implementación de un seguro agroalimentario para cubrir la producción y los créditos agropecuarios.
6. La comercialización y abastecimiento agroalimentario y principalmente contempla la creación del sistema nacional de comercialización.
7. La sanidad y la inocuidad alimentaria, la cual declara en Ecuador un país libre de cultivos y semillas genéticamente modificadas (transgénicos). En la actualidad, en Ecuador no se permite el uso de organismos genéticamente modificados (OGM) o como comúnmente se conoce semillas transgénicas; a excepción de que estas semillas transgénicas sean utilizadas, bajo protocolos, solo para investigación. Recientemente este punto ha sido de

Tabla 1. Resumen de artículos constitucionales con referencia a la soberanía alimentaria en Ecuador.

Art. 13	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.
Art. 15	El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.
Art. 262	Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
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.
Art. 282	El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.
Art. 284	La política económica tendrá los siguientes objetivos: 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética
Art. 304	La política comercial tendrá los siguientes objetivos: 4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
Art. 318	El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.
Art. 334	El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá: 4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado
Art. 400	El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.
Art. 401	Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas.
Art. 410	El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.
Art. 413	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.
Art. 423	La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.

Fuente:(Asamblea Nacional de Ecuador, 2008).

bastante controversia a nivel nacional, sobre todo por esa pugna de poder entre los pequeños y medianos agricultores con respecto a los grandes, con respecto al monocultivo que, por lo general, es donde se usan los OGM. En ese sentido, el objetivo principal de la LORSA y también en la Constitución (artículos 15, 400 y 401) es que se garantice que en todo el Ecuador la biodiversidad no se vea afectada sobre todo por monocultivos y peor si éstos provienen de semillas transgénicas.

8. Consumo y la nutrición, con el fin de disminuir y erradicar la desnutrición y la malnutrición. En ese sentido, se plantea que el Estado deberá incentivar el consumo de alimentos nutritivos, preferentemente de origen agroecológico y orgánico, mediante el apoyo a su comercialización, la realización de programas de promoción y educación nutricional para el consumo sano, la identificación y el etiquetado de los contenidos nutricionales de los alimentos y la coordinación de las políticas públicas. Es importante señalar que, se ha cumplido, pero no plenamente. Se ha logrado implementar el etiquetado nutricional tipo semáforo, y aunque al momento de poder ejecutar esta política pública, hubo mucho debate y renuencia de parte del sector industrial. Con respecto al consumo de alimentos nutritivos preferentemente de origen agroecológico y orgánico, se están manteniendo campañas en colaboración con las agencias de Naciones Unidas, como por ejemplo la FAO, que difundieron las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAs), que aportan información para poder tener una dieta más saludable. No obstante, en materia de información alimentaria, todavía falta mucho trabajo por hacer, porque llegar a toda la población requiere de mucho apoyo gubernamental, y políticas públicas eficientes en cuanto a la educación alimentaria.
9. La participación social, contempla que la elaboración de las leyes específicas en la formulación e implementación de políticas públicas sobre soberanía alimentaria; deberá contar con la más amplia participación social a través de procesos de deliberación pública. La LORSA contempla a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), un organismo del poder ciudadano, compuesto por nueve personas de la sociedad civil, miembros de universidades, de comunidades, de pueblos indígenas. Este corresponde a un organismo que tiene decisión, pero ciertamente se podría decir que “tiene voz, pero no voto”, por lo que su quehacer se ha centrado en elaborar recomendaciones. Además de COPISA, también el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) es creado a través de la LORSA y corresponde a un conjunto de personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados. Dentro de sus funciones y atribuciones principales se encuentra elaborar propuestas de políticas públicas en relación con el régimen de la soberanía alimentaria; coordinar

entre la sociedad civil y los diversos niveles de gobierno, los asuntos relacionados con la soberanía alimentaria en áreas como la producción, comercialización, distribución, transformación, consumo responsable e influencia en alimentación y nutrición de personas, así como miembros de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; además de promover el cumplimiento en todo el territorio nacional de la LORSA^{3,14,15}.

Entonces, ¿cuáles han sido los avances que se han dado de la COPISA y del SISAN? En primer lugar, la construcción participativa de las propuestas de leyes conexas a la LORSA, por ejemplo, Ley de aguas, de tierras y semillas y agrobiodiversidad. También la COPISA ayudó en la generación de la participación y organización territorial para construir propuestas, también procesos de capacitación ciudadana a través de escuelas y módulos puntuales, y a través del SISAN, la articulación de diversos actores para proponer alternativas para fortalecer la soberanía alimentaria en Ecuador. Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de que la COPISA y SISAN son organismos creados en un contexto de debate, no se utilizan todas esas propuestas plenamente y persisten debates internos en cuanto a defender la Pacha Mama por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas³ Daza et al., 2020.

Por otra parte, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través del Plan del Buen Vivir entre el 2013 y el 2017, colaboró en políticas para impulsar la seguridad y soberanía alimentaria a través de un mejor acceso a alimentos, democratizar el acceso a tierras, aguas, semillas y crédito y otros insumos, entre otras. Cabe indicar que, se utiliza también a la seguridad alimentaria, porque las políticas mundiales de la región no solo enmarcan a la soberanía alimentaria, aunque la LORSA enmarca solo la soberanía alimentaria, desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la COPISA o el SISAN, se enmarcan los dos conceptos.

También, hay que mencionar la situación actual, pandemia COVID-19; puesto que existe una limitada capacidad operativa de las instituciones, y al mismo tiempo una frecuente rotación de los equipos en los diversos ministerios involucrados en el tema de la alimentación (Ministerio de Agricultura y Ganadería, de Salud Pública, de Inclusión Social), lo cual no permite que se pueda avanzar en todas las políticas públicas que se han establecido. Otra situación que nos limita mucho, es que muchos de los artículos de la LORSA establecen criterios que no son acogidos plenamente por los gobernantes y allí se genera un continuo debate entre los integrantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, porque piden que las políticas que se vayan a realizar, sea para todos y no solo, para un grupo que se dedica al agronegocio.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería lanzó el Plan Nacional Agropecuario (2021), el cual pretende definir el ordenamiento de la producción agraria, garantizar la eficiencia en la intervención pública a través de la asignación de recursos

financieros y no financieros. Sin embargo, cabe indicar que todavía se trata de un plan en curso, donde algunas políticas que se han sugerido aún no se han implementado. Un elemento para resaltar de este Plan Nacional Agropecuario es la Línea general 5, donde se plantea establecer una garantía de la soberanía alimentaria con especial énfasis en la nutrición de los consumidores, y es aquí donde este Plan Nacional Agropecuario se ajusta con la LORSA y otras leyes, apuntando a garantizar la soberanía alimentaria ya que es una obligación del Estado y es un objetivo como país. Le corresponde a la Autoridad Agraria Nacional la rectoría, coordinación y regulación de las políticas públicas en relación con la garantía de la soberanía alimentaria, por lo que al momento se encuentran definiendo las políticas públicas y los lineamientos necesarios para garantizar la producción de alimentos nutritivos, sanos, balanceados, y culturalmente adecuados para los ecuatorianos, y de todas las personas migrantes que viven en el país.

CONCLUSIONES

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) creó institucionalidad fundada desde la participación ciudadana, con el objetivo de promover y desarrollar el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y lograr articulaciones de programas y proyectos.

REFERENCIAS

1. *La Vía Campesina. La Vía Campesina Members.* 2017. <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/04/List-of-members.pdf>
2. Anderson, F. *¡Soberanía Alimentaria Ya! Una guía por la soberanía alimentaria.* 2018. <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf>.
3. Daza E, Artacker T, Lizano R. *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios Avances y retos a diez años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador. 1ra edición, Ecuador, 2020.*
4. Levkoe C Z, Brem-Wilson J, Anderson C R. *People, power, change: Three pillars of a food sovereignty research praxis.* *J Peasant Stud.* 2018; 46: 1389-1412.
5. *La Vía Campesina. ¿Qué es la soberanía Alimentaria?* 2003. <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>
6. Claeys P, Duncan J. *Do we need to categorize it? Reflections on constituencies and quotas as tools for negotiating difference in the global food sovereignty convergence space.* *J Peasant Stud.* 2018; 46: 1477-1498.
7. Edelman M, Weis T, Baviskar A, Borrás S M, Holt-Giménez E, Kandiyoti D, Wolford, W. *Introduction: critical perspectives on food sovereignty.* *J Peasant Stud.* 2014; 41: 911-931.
8. *FAO. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos.* 2011. <https://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>.
9. *La Vía Campesina. Conmemorando 25 años de nuestras luchas por la Soberanía Alimentaria.* Harare, 2021. <https://viacampesina.org/es/eventos-en-octubre-conmemorando-25-anos-de-nuestras-luchas-por-la-soberania-alimentaria/>.
10. Claeys P. *The Creation of New Rights by the Food Sovereignty Movement: The Challenge of Institutionalizing Subversion.* *Sociology.* 2012; 46: 844-860.
11. *FAO. La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones.* 2011. <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>. Consultado el 3 de diciembre de 2021.
12. Waldmueller J, Rodríguez L. *La soberanía alimentaria más allá de la técnica: Una aproximación global hacia su monitoreo intercultural.* *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales.* 2015; 15: 1-44.
13. *Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. Constitución de la República del Ecuador.* Ecuador, 2008.
14. *Asamblea Nacional de Ecuador. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.* En *Registro Oficial Suplemento 583*, 5 de mayo de 2009. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_0228.pdf.
15. *Asamblea Nacional de Ecuador. Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.* *Registro Oficial No. 349*, 27 de diciembre del 2010. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu100001.pdf>.