

# POR UNA VERDADERA LEY DE SOBERANÍA ALIMENTARIA:



*Foto: Heifer*

**¡NO A LAS CADENAS  
AGROINDUSTRIALES!**



**Boletín de Acción Ecológica**

Quito, Diciembre 2008 No. 159

# ¿Chao soberanía alimentaria?

por Kintto Lucas

Allá por 1982, cuando vivía en Brasil, en el sur del país existía un auge de plantaciones de tabaco. Las grandes tabacaleras transnacionales y brasileñas, otorgaban créditos a los pequeños y medianos campesinos para que construyeran su secadora, compraran insumos y plantaran con la condición de entregar la producción a la empresa durante cinco o diez años. Como garantía, la tierra quedaba hipotecada a favor de las compañías.

Muchos campesinos que cambiaron la producción diversificada por el monocultivo de tabaco no llegaron al plazo del acuerdo. La producción no les dio para pagar el crédito y las empresas se quedaron con sus tierras, que luego transfirieron a grandes propietarios.

Otros tantos vieron su tierra destrozada por el tabaco, bajó la producción y tuvieron que traspasar sus pocas hectáreas a grandes propietarios, y así pagar los créditos y quedarse, por lo menos, con unos sueltos.

Los promotores de las tabacaleras, cuando llegaban a las pequeñas fincas, prometían a los campesinos un negocio en el que no tenían que poner "nada de dinero, solo su tierra", porque el dinero lo prestaban en forma "solidaria" las empresas y en algunos casos el Banco del Estado. Habían logrado transformar la solidaridad en una palabra hueca, vacía...

Ese modelo se aplicó con la soya y otros cultivos, teniendo en cuenta la particularidad de cada producto, pero en todos los casos fomentando el monocultivo y la concentración de la tierra.

Algo similar ocurrió con los pequeños y medianos agricultores que se dedicaron a la producción de alimentos para grandes supermercados, exportadores o empresas agroalimentarias. Recibían el crédito del supermercado, de la empresa agroalimentaria o de un Banco estatal y se comprometían a venderles su producción dentro de una "cadena productiva".

Cuando la cosecha iba mal y no podían pagar, la "solidaridad" desaparecía y se quedaban con su tierra o le obligaban a venderla a un productor más grande. Dentro de esta nefasta cadena se incluyó una cláusula que tenía un nombrecito algo así como "exigencia de normas fitosanitarias para proteger la salud" de los consumidores.

Pero en realidad las exigencias sanitarias eran tan altas y tan irreales que solo buscaban, y lo lograron, eliminar la comercialización directa de los productores. Lo que significó el golpe de gracia para los pequeños y medianos agricultores, quienes se sometieron al poder de los monopolios..

Ese modelo expulsó a millones de campesinos del campo brasileño. Pero los expulsados de la tierra se resistieron a abandonarla y junto a otros desplazados por la construcción de grandes represas formaron el mayor movimiento social de América y uno de los más grandes del mundo, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), que vi forjarse en los campamentos al costado de las carreteras y en las grandes haciendas ocupadas.

Ese modelo que consolida monopolios agroalimentarios, expulsa del campo a los pequeños y medianos agricultores, y atenta contra la soberanía alimentaria porque grandes empresas monopolizan la alimentación de un país, es el que se busca aplicar en Ecuador, de acuerdo al Proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria que en las últimas horas cayó en mis manos.

## POR UNA VERDADERA LEY DE SOBERANÍA ALIMENTARIA:

### ¡NO A LAS CADENAS AGROINDUSTRIALES!

*“Para el capitalismo no somos seres humanos sino consumidores.  
Para el capitalismo no existe la madre tierra sino las materias primas”*

*Evo Morales, Presidente de Bolivia*

Una vez que la nueva Constitución fue aprobada en el referéndum del pasado mes de septiembre, la Comisión Legislativa inició la elaboración de varias leyes para la aplicación del texto constitucional. Una de las primeras leyes será la de Soberanía Alimentaria.

Para las organizaciones campesinas, indígenas, de montubios, afroecuatorianos, pescadores artesanales, productores agroecológicos, redes de guardianes de semillas, de comercialización solidaria, ecologistas populares, fue un logro importante que la nueva Constitución incluya la Soberanía Alimentaria (artículo 281) junto con otros avances tales como: el reconocimiento del agua como derecho humano fundamental y la prohibición expresa de privatizarla; la prelación en el uso del agua – priorizando el uso humano y el riego que garantiza la soberanía alimentaria por sobre otras actividades-; los derechos de la Naturaleza y a la reparación de los ecosistemas dañados; la imprescriptibilidad de los delitos ambientales; el reconocimiento del Estado Plurinacional.

Es decir, un conjunto de nuevos mecanismos con los cuales es posible impulsar la transformación de nuestro país con una mirada distinta, desde la diversidad, priorizando el respeto a la vida y las culturas, por sobre la lógica de la ganancia o la competitividad.



**¡NO A LAS CADENAS AGROINDUSTRIALES!**

Con este respaldo se ve como posible la superación de los graves impactos que pesan sobre la agricultura, a la que se le impuso desde hace más de 30 años (con ayuda del FMI, Banco Mundial, BID, CAF y la cooperación para el desarrollo...) la tecnología del monocultivo, las semillas certificadas, los insumos agrotóxicos, la maquinaria que opera en base a petróleo, todo esto acompañado de un paulatino proceso de encadenamiento a las reglas del mercado, al sistema financiero y a las grandes empresas que pretenden el control global de la comida, un jugoso negocio que, a la vez, da a las potencias la posibilidad de tener un control geopolítico sobre los países y los pueblos.

Una ley de Soberanía Alimentaria debe responder a esta problemática, planteando desde las políticas públicas, vías concretas para recuperar la agricultura y el alimento sano, con base en el trabajo comunitario, ejercido en condiciones de justicia en cuanto al acceso a la tierra, el agua y el libre intercambio de semillas, la revalorización de las prácticas ancestrales, priorizando el abastecimiento local y nacional, y construyendo justicia y complementariedad entre el campo y la ciudad.

Sin embargo, la propuesta de ley del Gobierno al “Congresillo” desprecia el contenido de la Constitución y afianza el agroNegocio, favoreciendo enormemente a empresas bien posicionadas en este sistema, como son: PRONACA, y otras “empresas ancla” como Toni, Floralp, Supermaxi, Ile, Ultramares, Cafiesa, ejemplos de lo que se propone para burlar nuestro derecho a la soberanía alimentaria.

Entre los aspectos de la propuesta oficial que más preocupan están los siguientes:

- Consolida el encadenamiento agroindustrial
- Frena la posibilidad de una reforma agraria, más bien le apuesta a una contra reforma agraria siguiendo el modelo diseñado por el Banco Mundial de una “reforma agraria asistida por el mercado”
- Abre la puerta al ingreso de semillas y de cultivos transgénicos
- Garantiza incentivos, preferencias, servicios, infraestructura, a las



empresas privadas que controlan las cadenas agroproductivas, y vuelve a los campesinos, indígenas, pescadores artesanales, piezas del engranaje con que operan las cadenas agroproductivas, agroalimentarias, pesqueras

- Impulsa la profundización de las exportaciones agrícolas, principalmente de los llamados “commodities”, materia prima para la agroindustria global
- Utiliza parámetros como la “competitividad sistémica”, de la mano del BID
- Impone medidas sanitarias y fitosanitarias en base a normas de convenios y acuerdos internacionales, incluyendo la OMC, que penalizan la producción comunitaria
- La ley se denomina De Soberanía Alimentaria y Nutricional, a pesar de que la Constitución no pide esto. La FAO sí habla de “seguridad alimentaria y nutricional”, lo que tiene sentido, pues si el énfasis está sólo en el acceso a los alimentos cualquiera sea el origen, calidad o patrón cultural de los mismos, se hace necesaria la referencia al aspecto nutricional.

Analicemos más a fondo algunas líneas fundamentales de la propuesta de Ley:



## I. ¿QUÉ ESTÁ DETRÁS DE LA PROPUESTA DE LAS CADENAS AGROPRODUCTIVAS?

El proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Nutricional tiene como columna vertebral la generación de empleo rural directo, por medio de la inclusión de los pequeños y medianos productores en cadenas agroindustriales, no el apoyo a la producción comunitaria.

*Artículo... Se promoverá la integración de las cadenas agroalimentarias mediante alianzas estratégicas equitativas entre los distintos actores, para desarrollar su valor agregado, a fin de contribuir a la competitividad tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales.*

Con este modelo, basado en la agricultura bajo contrato, el campesino recibe de una empresa, bajo la figura de un crédito, el paquete de insumos químicos y las semillas certificadas elegidas por la empresa, él pone a cambio su tierra y su salud, corre con todos los riesgos agronómicos y climáticos, contrata mano de obra si es necesario. Si el precio de la cosecha no alcanza para pagar el préstamo, puede entrar en un proceso de endeudamiento que le ata al proveedor o hasta puede perder la tierra. Este modelo, utilizado por los grandes exportadores de banano, es también practicado por empresas como PRONACA, Agripac, y otras, para la producción de maíz, tomate, arroz, soya, brócoli, frutilla.

La ley reitera la inclusión de los pequeños y medianos productores. ¿Inclusión a qué? A la agroindustria, en calidad de suplidores de los productos que ella demande. Las formas de relación entre los actores parten de alianzas estratégicas, contratos, acuerdos de integración de los pequeños productores a cadenas agroproductivas. Es así como los créditos, la asistencia técnica, el acceso a la tierra están condicionados a la aprobación de un plan de producción con criterio de eficiencia, competitividad sistémica, que poco tienen que ver con la soberanía alimentaria. Veamos este artículo



*Art. .- La fuente prioritaria de alimentos de origen vegetal, animal, acuícola y pesquero para garantizar la soberanía alimentaria y nutricional será la producción nacional ambientalmente sostenible y con enfoque inclusivo de pequeños productores de alta eficiencia social, económica y ambiental.*

La “eficiencia” es un criterio economicista que hace referencia a la obtención de mayor crecimiento en el menor tiempo y al menor costo posibles. Una medida muy común, sobre todo en tiempos neoliberales, para reducir los costos en la extracción de recursos naturales, y de esta manera atraer a las inversiones privadas, ha sido la flexibilización de los derechos laborales y ambientales, que llevó a la tecerización en el primer caso, y a la sobre-explotación y destrucción de ecosistemas y la violación de los derechos colectivos.

Un campesino tiene derecho a producir alimentos para su familia, el mercado local y la población en general, independientemente de si responde a este parámetro de “eficiencia”. En cuanto a la eficiencia ambiental, se refiere por ejemplo al uso del agua en una cantidad que se corresponda con la cantidad de producción, desde el punto de vista de costo – beneficio. Exigir este tipo de eficiencia a la producción campesina es una justificación para desprestigiar sus prácticas ancestrales y conducirlo al esquema del encadenamiento agroindustrial. Esto llevará a un fuerte proceso de descampesinización.



## II. FONDO DE TIERRAS: PARA DECIR NO A LA REFORMA AGRARIA

(Por: Soledad Vogliano, técnica de Ecuarunari)

*“Pero compañera... ¿cómo es que me quieren cobrar los derechos?”  
Indígena toba, Argentina.*

Acogiéndose al artículo Art. 282 de la Constitución, que dispone que el Estado “normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental y que un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra”, el borrador de la Ley de Soberanía Alimentaria y Nutricional plantea la creación del Fondo de Tierras.

El Fondo de Tierras, en la misma línea impulsada por el Banco Mundial, vendría a reemplazar el supuesto de la reforma agraria integral y distributiva como medio de acceso campesino a la tierra.

Según el Art. 27 del borrador de la Ley forman parte del Fondo de Tierras:

*“un patrimonio inmobiliario constituido por los predios rústicos que ingresen al Fondo, y de un patrimonio financiero de conformidad con las normas presupuestarias vigentes y que se administrará a través de un fideicomiso especial creado para el efecto”.*

### 1. El fideicomiso: la base del modelo de compra de tierras con crédito público

Según el Art. 38

*“El Estado consignará anualmente en su presupuesto, recursos que no serán inferiores al 5% del presupuesto del sector agropecuario y que se los destinará en su totalidad a enriquecer el patrimonio líquido [el fideicomiso] del Fondo Nacional de Tierras cuya finalidad es el otorgamiento de créditos a través del Banco Nacional de Fo-*



mento con la finalidad de coadyuvar al acceso a la tierra por parte de campesinos pobres y de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

Y el Art. 33 dice que

“para el pago de las tierras adjudicadas a más de los recursos existentes en el fondo del fideicomiso, el Banco Nacional de Fomento abrirá una línea de crédito destinada a este objeto.”

Es decir que el esquema es que el fideicomiso constituya un fondo para el otorgamiento de créditos para comprar las tierras “adjudicadas” a más de otras formas de acceso al crédito con el mismo objetivo. El otorgamiento de créditos es el mecanismo fundamental de la reforma agraria “asistida por el mercado” para el financiamiento de la compra de tierras.

Pero además, el Art. 34 plantea que

“los campesinos sin tierra y los pequeños y medianos productores podrán adicionalmente adquirir tierras que no formen parte del Fondo Nacional de Tierras, negociadas directamente con propietarios privados, beneficiándose de los créditos establecidos en el artículo anterior.”

Es decir que la Ley promueve la creación de un mercado de tierras totalmente privado asistido por el crédito público, exactamente como plantea el modelo del Banco Mundial.

Luego el mismo Art. 33 dice que

“la garantía para el pago de los préstamos adquiridos para la compra de tierras, estará constituida por la hipoteca de estas tierras.”

Es decir que si los campesinos no consiguen mantenerse como “productores eficientes”, bajo los criterios del mercado, lo cual les permita pagar la deuda con el Estado o los privados, pierden la tierra adquirida.



Pero además deberíamos preguntarnos por la forma en que se conformará el fideicomiso, ya que en el artículo que crea el Fondo de Tierras dice que se hará “con el apoyo de las entidades públicas y privadas”.

Los fideicomisos son una forma de inversión de capital que garantiza una alta rentabilidad pues el titular de los fondos se beneficia de los intereses que produce, sin hacer prácticamente nada y sin correr riesgos. En éste caso, implicaría que serían actores privados (bancos, empresas, etc.) quienes se estarían beneficiando de los intereses de los créditos otorgados a los campesinos.

Y lo que es más grave, es que otra de las fuentes de conformación del patrimonio financiero del Fondo de Tierras serán préstamos del BID y del Banco Mundial, es decir, deuda externa.

## 2. ¿Expropiación de Tierras o venta compulsiva de Tierras?

Ya estando claro que las propiedades que formarán parte del Fondo constituyen la oferta de tierra para los campesinos que puedan comprarlas, veamos de qué forma se conforma éste:

a) *Aquellas tierras que pasen a poder del Estado por incumplimientos tributarios; por procesos vinculados a enriquecimiento ilícito y acciones anticorrupción; resultado de acciones administrativas o judiciales en contra del narcotráfico o el narcolavado de dinero o lavado de activos; donaciones y herencias;*

b) *Aquellas que el Estado adquiera a cualquier título conforme a la Constitución y la ley y las que forman parte del patrimonio del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) en los términos señalados en el artículo 27 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario; publicada en el Registro Oficial No. 55 del 30 de Abril de 1977.*

c) *Aquellas explotadas en forma contraria a la función o responsabilidad social y ambiental, que serán expropiadas, según*



el Art 31, de conformidad con lo “establecido en la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario y su Reglamento”, así como “aquellas tierras rústicas que pasen al Estado como resultado de procesos de afectación por expropiación de conformidad con la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario”.

¿Pero qué dice la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario sobre la expropiación?

El Art. 44 dice:

*“El precio a pagarse [por la tierra expropiada] será el del avalúo comercial actualizado practicado por el INDA, a menos que exista acuerdo entre el INDA y el afectado, de conformidad con lo que dispone el artículo 36 de la Ley de Contratación Pública.”*

El precio antes mencionado deberá pagarse en dinero efectivo, sin cuyo pago el INDA no podrá tomar posesión de las tierras.”

Es decir que el Estado pagará por las tierras expropiadas según el “avalúo comercial”, o con un precio negociado con el terrateniente, y que hasta que el Estado no haya pagado este precio en dinero en efectivo, no puede tomar posesión de las mismas. Mientras a quienes han ejercido acaparamiento de la tierra se les garantiza pagos altos, según el avalúo comercial, miles de familias campesinas que han sido desplazadas por encontrarse en zonas declaradas de utilidad pública para la construcción de oleoductos, embalses, autopistas, aeropuertos, etc. apenas, y en un porcentaje reducido, han recibido una indemnización irrisoria.

Luego el mismo artículo dice:

**“El Estado, dentro del presupuesto anual del Instituto asignará los fondos necesarios para el pago de expropiaciones”.**

Es decir que no sólo se trata de una compra de tierras, sino que los fondos para “expropiaciones” provienen del presupuesto del INDA no del Fondo de



Tierras (recordemos que el artículo 38 dice que su objetivo es el otorgamiento de créditos a través del *Banco Nacional de Fomento*).

Sin embargo, desde su creación, el INDA nunca contó con presupuesto para poder ejecutar la mayoría de las expropiaciones que dictaminó. En el documento oficial “Evaluación de Impacto del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario” publicado por el propio INDA en noviembre de 2006 dice:

*“El procedimiento establecido en la Ley de Desarrollo para expropiar predios, ha dificultado y ocasionado que muchos trámites permanezcan sin resolverse, el expropiar la tierra en muchos casos no solo que depende de la aplicación de la base legal, sino que también de la disponibilidad económica que se tenga para pagar dicho predio expropiado.”*

Es decir, que el propio INDA se autoevalúa como ineficaz para realizar expropiaciones. Sin embargo, lo que hace la Ley de Soberanía Alimentaria y Nutricional es perpetuar el modelo de la Ley de Desarrollo Agrario del 94’, reconocida como una de las mayores expresiones neoliberales en el agro.

Luego el borrador de la Ley plantea que incumplen su función social y ambiental, y por ende están sujetas a este modelo ineficaz de “expropiación”, las siguientes tierras:

- b) En las que se incumplan las leyes que regulan el trabajo agrícola.
- c) En las que no se cumplan las obligaciones tributarias
- d) En las que no se aprovechen adecuadamente las obras de riego construidas con financiamiento del Estado, al cabo de un plazo de cinco años contados a partir de su terminación.
- e) En las que se desechen los residuos de la producción sobre las vertientes de agua, cuando producen efectos severos sobre el ambiente.
- f) Se realicen prácticas agrícolas contrarias a la conservación de los suelos, con consecuencias graves para el ambiente.
- g) En las que se utilice el agua, de tal forma que produzca erosión grave de los suelos.



- h) Aquellas que ocasionen daños a la salud humana  
 i) Los latifundios, y aquellas tierras con las que se produce acaparamiento.

“Latifundio” según el Art. 30 es

*“aquel predio, con vocación productiva y cultivable, del que dependen para su consumo, reproducción o subsistencia los campesinos y habitantes rurales de la localidad, especialmente aquellos predios que estén ociosos, abandonados, subocupados o incultivados.”*

Lo que es importante destacar sobre esta definición de “latifundio” es que deja por fuera al sector más dinámico del capital agrario que es el agronegocio. Aquí no están contempladas las grandes extensiones de tierras explotadas en forma de monocultivos de exportación, que son la punta de lanza de los procesos de reconcentración de la tierra. Esto nos lleva al planteamiento del Banco Mundial en el año 75’, de que la “reforma de tierras” era necesaria pues el latifundio, expresado en haciendas improductivas y no tecnificadas, era una traba a la expansión y reproducción del capital, y por supuesto no cuestiona las nuevas formas de “latifundio” que son la base del nuevo capitalismo agroindustrial: las florícolas, palmicultoras, cañicultoras, etc.

Y sigue diciendo que

*“Se considerará que existe acaparamiento de tierra o de agua cuando una persona natural o jurídica*

*[a] tenga la propiedad de más de tres predios o un porcentaje de tierra superior al 10% del total del cantón, provincia o región del país, o disponga de concesiones de agua en un cantón, provincia o en el país y que*

*[b] como resultado de su dominio ejerza prácticas monopólicas y no competitivas en la fijación de los precios y control de la oferta de productos, tierra, la contratación de empleo y mano de obra o para*



*producir acaparamiento de aguas, o limitar el acceso a zonas aleñañas con presencia de campesinos minifundistas y pequeños productores.”*

Según este artículo el acaparamiento de tierras en manos de una misma persona natural o jurídica está permitido en hasta el 10% del total de un cantón, provincia o región. Se establece un rango altísimo de permisividad, de tal manera que es probable que ningún gran latifundista sea afectado. Pongamos ejemplos concretos:

El cantón San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas, tiene una superficie de 305.310 ha, por tanto el 10% son 30.531 ha. Las plantaciones de palma aceitera cubren ya cerca de 30 mil hectáreas en el cantón, incluyendo zonas que antes estuvieron cubiertas por bosques. Por lo tanto, tuvieron un grave impacto sobre miles de familia que al perder los bosques se quedaron sin la fuente primordial de su soberanía alimentaria. Unas pocas empresas, entre ellas Ales, o La Fabril, acaparan la mayor parte de estas zonas, sin embargo, la Ley legaliza este hecho.

Otro ejemplo es el de la provincia de Los Ríos, cuya superficie es de 722.300 ha. Aquí las plantaciones de banano se han extendido en más de 50.419 ha en manos de empresas como Reybanpac (Wong), Bananera Noboa, Goldfinger, Costatrading y otras, provocando la pérdida de miles de riquísimas huertas campesinas donde crecían una variedad de frutales, hortalizas, café, etc. En el caso de empresas como Pronaca y Agripac, éstas aunque no poseen tierras, controlan las miles de hectáreas de fincas campesinas que producen para ellas. También en este caso, la ley vuelve legal lo ilegítimo

### **3. Garantías para la inclusión de las tierras adjudicadas en el modelo del agronegocio**

Según el Art. 27 el Fondo de Tierras se crea para *“regular y posibilitar el acceso equitativo a la tierra a grupos organizados de campesinos sin tierra o de pequeños productores que la requieran, para que, con el apoyo de las entidades públicas y privadas y de acuerdo a un plan*



de producción, se destinen a la producción de alimentos.”

Luego el Art. 33 dice que

*“los adjudicatarios de las tierras del Fondo Nacional de Tierras, serán exclusivamente organizaciones (...) que cuenten con un plan de producción avalado por organismos técnicos debidamente calificados o las instituciones públicas pertinentes y ratificados por el respectivo Comité Territorial Rural.”*

Es decir que el “plan de producción”, del que pueden participar entidades privadas y públicas (es decir que se incluye la incidencia de empresas, ONGs, etc.) es pre-condición para acceder a la adjudicación y al crédito, mientras la Ley dice explícitamente que su objetivo y propuesta para “los pequeños productores” es promover los encadenamientos productivos como estrategia de “inclusión” del campesinado al modelo agroindustrial. Esto implica que el acceso a la tierra (en este caso el acceso al crédito para comprar tierra) está supeditado al plan productivo planteado por el Estado, que es en definitiva, la subordinación del campesinado al agronegocio.

En esta misma línea aparece un punto peligroso con la obligación de “re-conversión productiva” de las tierras que no cumplan su función social o ambiental que según el Art. 101 son, entre otras, aquellas donde

Art. 32

*“Aquellas tierras a las que se refiere el literal h) del artículo 28 de la presente ley [aquellas donde “se realicen prácticas agrícolas contrarias a la conservación de los suelos, con consecuencias graves para el ambiente.”], pasarán al Estado a través del Fondo Nacional de Tierras una vez que los propietarios o poseedores de dichos predios*

*[a] no cumplan con las recomendaciones técnicas propuestas por los Comités Territoriales y demás autoridades competentes*

y

*[b] hayan transcurrido dos años sin que se rectifiquen dichas prácticas, o*



*[c] se acojan a los programas de reconversión productiva, y las demás determinadas en la presente ley.”*

Leyendo estos tres artículos, vemos que quienes no hagan un manejo adecuado del suelo, por ejemplo los indígenas que viven en zonas de pendiente, pueden perder sus tierras si en dos años no rectifican dichas prácticas. ¿Es posible rectificar en dos años prácticas agrícolas que llevan muchísimos años y que responden a causas estructurales? Entendemos que un proceso de transición en estos casos lleva al menos 5 años. ¿Entonces qué está atrás de este articulado?

El Art. 39 dice que

*“El Estado respetará y fomentará las distintas formas de propiedad comunitaria de tierra, y evitará afectar tierras incultivadas en ecosistemas altoandinos por sobre la cota que estipule al autoridad nacional pública ambiental; en caso de reversión, esas tierras no podrán ser adjudicadas y pasarán a ser parte del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.”*

El borrador anterior a éste decía: “por sobre los 3.600 metros de altura”, de modo que podemos asumir que eso mismo estipulará la autoridad nacional pública ambiental.

Reversión de tierras significa justamente que la propiedad pasa al Estado. Es decir que si se quitan tierras a los indígenas del páramo con este instrumento que plantea el Art. 32, automáticamente pasarán al sistema de áreas protegidas. Entonces, lo está en juego aquí es el agua y el interés, tanto del Estado como de ONGs conservacionistas, de vender servicios ambientales.

Pero el Art. 32 plantea como alternativa para evitar la reversión de tierras, que *[c] se acojan a los programas de reconversión productiva.*

¿Qué es esto? Al hablar de reconversión productiva sustentable, la Ley plantea los siguientes objetivos en el Art. 105:



*“La reconversión productiva sustentable estará orientada a generar empleos, valor agregado a las materias primas, mejorar la calidad, competitividad y rentabilidad, desarrollar economías de escala, revertir el deterioro de los recursos naturales, y promover su uso racional, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje rural, respetar la cultura y las costumbres ancestrales de la población, así como prevenir los desastres naturales.”*

En este artículo se mezclan los objetivos de conservación con los de inclusión de estos territorios a procesos de mercantilización de la naturaleza (servicios ambientales) y a un modelo de producción bajo criterios de mercado, lo cual queda definido claramente en el artículo subsiguiente, nro. 106:

*“Se promoverá la integración de las cadenas agroalimentarias mediante alianzas estratégicas equitativas y solidarias entre los distintos actores, para desarrollar su valor agregado, a fin de contribuir a la competitividad tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales.”*

Por ende, detrás de la obligatoriedad de la “reconversión productiva sustentable”, está la coacción hacia miles de indígenas-campesinos de incorporarse al modelo del agronegocio. Esta misma coacción está presente en las condiciones impuestas para acceder al crédito para compra de tierras, a través de la condición de contar con planes de producción aprobados por el Estado u organizaciones competentes, y más estructuralmente, a la necesidad de establecer un modelo de producción orientado al mercado para garantizar el pago del crédito obtenido y no perder la tierra.

Lo que plantea la Ley es una serie de condicionantes que obligan a los campesinos-indígenas a abandonar la agricultura tradicional a cambio de un lugar subordinado en la agricultura dominada por el capital y convertirse en un nuevo tipo de asalariados (en condiciones precarias) de las empresas agroalimentarias.



#### 4. La reforma agraria “asistida por el mercado” y la estrategia del Banco Mundial. ¿De dónde viene la idea de los Fondos o Bancos de tierras?

##### Primero fue la revolución verde...

Hasta los años 70's las instituciones financieras internacionales consideraban a la alta concentración de la tierra en pocas manos únicamente como un obstáculo para el mayor crecimiento y la eficiencia de la agricultura. Sus políticas se concentraban entonces principalmente en crear incentivos para la utilización intensiva de las tierras y el aumento de la producción.

La modernización e industrialización de la actividad agrícola conocida como “Revolución Verde” fue fruto de las políticas promovidas en esas décadas. Sólo en el año 1975, ya frente al emergente ineludible de luchas sociales pro reforma agraria en toda América Latina, el Banco Mundial reconoce la necesidad de una “reforma de tierras” para aumentar la *eficiencia económica y la equidad social*. Ese mismo año se realiza la primera conferencia internacional de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

Hacia comienzos de los años 80's, frente a la crisis económica y financiera que enfrentaban muchos países, las IFIs diseñaron y comenzaron la implementación de las políticas neoliberales bajo el nombre de Programas de Ajuste Estructural. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial volcaron todas sus energías en la imposición de las medidas provenientes del “Consenso de Washington” para reducir la intervención del Estado en la economía mediante las políticas de desregularización, liberalización y privatización, y así regresar al sendero del “crecimiento económico”. Con esto, su nueva política de tierras apenas quedó en el papel.

Los Programas de Ajuste Estructural hicieron desaparecer de las agendas internacionales y nacionales el tema de la Reforma Agraria y acabaron con las políticas de apoyo a las economías agrícolas locales con consecuencias devastadoras para las comunidades indígenas y campesinas.



## ... después, los mercados de tierras

A raíz de las críticas cada vez más fuertes en contra de la política neoliberal de ajuste estructural, el Banco Mundial anuncia a comienzos de los años 1990 la necesidad de prestar más atención a los programas de combate a la pobreza. Esta reorientación de las políticas del Banco que se conocen como las “reformas estructurales de la segunda generación” no supone el cuestionamiento de las reformas de la “primera generación”; por el contrario, de lo que se trata es de aplicar a fondo los principios fundamentales de la desregularización, liberalización y privatización a las políticas sociales.

La política de tierras es una parte central de los programas de combate a la pobreza del Banco Mundial. Según éste, la política de tierras que está promoviendo en la actualidad retoma básicamente su posición de 1975 pero con una variación fundamental: el actor principal de las reformas deja de ser el Estado para cederle el protagonismo al mercado. Entonces el principio que había regido hasta ahora los modelos tradicionales de reforma agraria según el cual “la tierra es para quien la trabaja” se convierte en el lema “la tierra para quien la pueda comprar”, lo cual hace evidente que el interés principal no es la realización de una reforma agraria amplia e integral, sino la creación de mercados de tierra.

### Surge el modelo de “reforma agraria asistida por el mercado”

La “reforma agraria asistida por el mercado” es la política de reforma de la estructura de tenencia de la tierra que, desde 1994, el Banco Mundial está aplicando en Sudáfrica y Colombia, desde 1997 en Brasil y en Guatemala, y que también inspiró o reforzó políticamente programas ya existentes de compra y venta de tierras en Honduras, México, El Salvador, Filipinas, Malawi y Zimbabwe.

La “reforma agraria asistida por el mercado” dice tener por objetivo alcanzar la eficiencia económica y justicia social de manera más eficaz y con menores costos que los modelos tradicionales de reforma agraria. El secreto de la reducción de los costos radica en que sea el mecanismo de la oferta y la demanda el que organice el proceso de redistribución de la tierra.



Promueve entonces la compra y venta de tierras entre agentes privados financiada por el Estado, el cual concede un crédito de largo plazo para que el campesino o trabajador rural, solo o en grupo, compre tierras directamente de los propietarios, a precios de mercado.

La idea es simple: los campesinos que buscan tierra supuestamente no tienen que esperar los costosos y demorados procesos de expropiación para recibirla, sino que entran en negociación directa y voluntaria con los terratenientes que están dispuestos a vender tierras. Comprador y vendedor se dirigen entonces a los Bancos o Fondos de Tierras donde el terrateniente recibe a precio de mercado el pago de sus tierras y los campesinos toman un crédito para adquirirlas.

El hecho de que los campesinos tengan que hacerse cargo de pagar la tierra es supuestamente positivo pues en teoría se estimula la iniciativa para desarrollar proyectos rentables con los cuales poder pagar la deuda.

Para ello estos modelos promueven que el plan de créditos venga acompañado de una cantidad variable de subsidios destinados a “inversiones socio-productivas” complementarias, una garantía de que esas tierras se incorporarán al modelo de producción dominante y supuestamente “exitoso”.

El BM afirma que este modelo permite que los campesinos sin tierra o con poca tierra generen una renta suficiente para: a) salir de la pobreza, b) pagar la deuda con el Estado y c) mantenerse como “productores eficientes” en el mercado agrícola.

Si esto no ocurre, el agricultor pierde la tierra, que es el respaldo que tiene para la obtención del crédito. Como agravante aparece el hecho de que este modo de dinamizar el mercado de tierras requiere del fortalecimiento de la propiedad privada y las garantías jurídicas asociadas a ésta.

Con frecuencia el otorgamiento de créditos está condicionado a la tenencia de títulos individuales, lo cual no sólo contraviene las prácticas tradicionales de gran parte de quienes necesitan beneficiarse de la redistribución de tierras, sino que puede conducir rápidamente al minifundismo carente de



rentabilidad y a que se vendan tierras campesinas.

Además, el otorgamiento de títulos de propiedad sobre sus tierras no les garantiza la protección automática contra la pérdida de ellas. Al contrario: si se presenta una situación de endeudamiento, las tierras serán lo primero de lo que echarán mano los prestamistas.

### **¿Qué dicen los beneficiarios de estos modelos de reforma agraria?**

De acuerdo con los estudios citados por Marcelo Resende , Asesor de Vía Campesina, de ABRA (Asociación Brasileña de Reforma Agraria) y de la Red Social de Justicia y Derechos Humanos, estos programas presentaron los siguientes problemas:

1. Aumento del valor de la tierra y pago al contado, como forma de premiar el latifundio (la existencia de un Fondo de Tierras inflacionó el mercado).
2. Inviabilidad económica, imposibilidad de pago de los préstamos y endeudamiento de los trabajadores rurales. Las áreas adquiridas, muchas de mala calidad, no reunieron las condiciones para permitir la generación de renta suficiente para el pago de la deuda.
3. Adquisición de tierras sin registro e improductivas, por lo tanto aptas para el programa de reforma agraria tradicional.
4. La compra de la tierra se hace por medio de asociaciones de trabajadores, sin autonomía a la hora de la elección de las áreas. Dichas asociaciones son, muchas veces, organizadas por los mismos latifundistas y políticos locales.
5. Condiciones precarias de supervivencia y abandono de áreas. En vez de aliviar la pobreza, la situación financiera de los participantes del programa se agravó.
6. Denuncias de corrupción involucrando a administraciones municipales, políticos y sindicatos, que habrían sido favorecidos en las transacciones de



compra y venta de tierras.

Según Ramiro Téllez como resultado de investigaciones en países donde se está aplicando el modelo de reforma agraria asistida por el mercado (Colombia, Guatemala, África del sur y Brasil) se ha podido constatar que:

- Los proyectos de administración de la tierra -como mediciones, mapeos, catastros, registros y titulaciones individuales alienables-, si bien tratan de responder a la demanda histórica de varios grupos rurales de tener seguridad de la tenencia de la tierra, están diseñados primordialmente para crear condiciones para “mercados funcionales de tierras” y resultan con demasiada frecuencia en una masiva o progresiva venta de las tierras, en la reconcentración de la propiedad y en el aumento de conflictos en el interior las comunidades como en el caso de Tailandia.
- La privatización de tierras públicas o comunales conlleva la reconcentración de la tierra en manos de grandes propietarios privados y la pérdida del derecho de uso de las tierras de todos o parte de los miembros de las comunidades. La privatización de tierras comunales socava las estrategias comunitarias de supervivencia, la cohesión cultural y los mecanismos de cooperación conduciendo a un mayor empobrecimiento.
- La llamada “reforma agraria basada en el mercado”, “dirigida por el mercado”, “apoyada por el mercado” o “fundamentada en la comunidad” es otro intento de eludir la verdadera redistribución de la propiedad de la tierra y crea más problemas de los que puede resolver. La experiencia en países como África del Sur, Brasil, Colombia y Guatemala indica que los programas, por su naturaleza, nunca podrán crear condiciones para superar la privación de tierra de millones de familias. Los programas han excluido a los grupos más pobres por no cumplir con las precondiciones exigidas, a grupos tradicionalmente marginados como las mujeres rurales, y son inaplicables a las comunidades indígenas. La oferta de tierras es de la peor calidad y es común que los terratenientes aprovechen estos programas para deshacerse de tierras marginales o lejanas de los centros de mercadeo. En otros casos, la oferta de tierras proviene de medianos y pequeños propietarios quebrados por la libertad de importaciones, con lo cual los programas



no producen efectos redistributivos y deja intactos a los latifundios.

(...) En todos los países analizados la gran mayoría de los beneficiarios están en mora con el pago de los créditos. Así, el endeudamiento masivo y el abandono o la pérdida de la tierra para pagar el préstamo terminará sumiendo aún más en la pobreza a las pocas familias beneficiarias. Además de fomentar la corrupción y el clientelismo político, estos programas han sido utilizados para salirle al paso a políticas de reforma agraria basados en la expropiación o extinción del dominio de los grandes propietarios y para distraer, socavar, dividir y frenar los movimiento de campesinos sin tierra.

- Programas de “apoyo a asociaciones productivas” o “alianzas estratégicas” recientemente apoyados por el Banco son graves pues tienden a subordinar al campesino, a las comunidades y a sus tierras a los grandes propietarios y transnacionales. Pretender igualdad de condiciones entre grandes y pequeños “socios” es encadenar a los pequeños a la estrategia de los grandes.



### III. TRANSGENICOS: NO SON TRATADOS COMO LA EXCEPCION SINO COMO LA NORMA!

El Art. 401 de la Constitución Política del Ecuador establece que se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Sólo excepcionalmente, y en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados.

Desconociendo este mandato constitucional, la propuesta de ley de soberanía alimentaria dice:

Art. 127 Las políticas, estrategias y acciones que asuma el Estado ecuatoriano en materia de seguridad de la biotecnología, tendrán como objetivos:  
c) Regular las actividades que impliquen la utilización de organismos genéticamente modificados y sus derivados.

Dado que estamos hablando de una ley de soberanía alimentaria, el tipo de organismos transgénicos que podrían ingresar son básicamente: semillas y cultivos. Esta disposición es por tanto anticonstitucional.

El Artículo 401 continúa en los siguientes términos:

*“El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización”*

No se hace referencia a organismos genéticamente modificados, sino a otras formas de biotecnología, que no necesariamente tienen que ver con la soberanía alimentaria, y que por lo mismo deberían ser reguladas en otra ley.

Recordemos que el Art. 401 está reforzado por otros artículos de la Constitución como el Artículo 15 donde



*“Se prohíbe el desarrollo, producción, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de... organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas”*

Es importante anotar que la excepción presentada en el Art. 401 de la Constitución no se refiere a casos en los que se necesite aumento en la productividad, pues un estudio publicado por un grupo de trabajo de la Universidad de Kansas en abril de 2008, tras analizar la producción del cinturón cerealero de Estados Unidos durante los últimos tres años, demostró que la productividad de los cultivos transgénicos (soya, maíz, algodón y canola) fue menor que en la época anterior a la introducción de transgénicos (Gordon, 2008 ). La soya transgénica muestra una disminución de rendimiento de hasta 10%. La productividad del maíz transgénico fue en varios años menor y en algunos igual o imperceptiblemente mayor, dando un resultado total negativo comparado con las variedades convencionales. También tienen menor rendimiento la canola y el algodón transgénico.

### **¿Qué pasa con los alimentos transgénicos?**

#### **El Art. 281. 13 dice que se debe**

*“Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos”.*

Por otro lado, hay en el Ecuador actualmente legislación que nos da algunos lineamientos sobre cómo abordar este tema. Así, la Ley de Seguridad Alimentaria dice que:

21.d) “El desarrollo, la producción, manipulación, uso, almacenamiento, transporte, distribución, importación, comercialización y expendio de alimentos para consumo humano, que sean o contengan productos genéticamente modificados, está prohibido mientras no se demuestre mediante estudios técnicos y científicos, su inocuidad y seguridad para el consumidor y el ambiente”.



La Ley Orgánica de la Salud, en el Art. 149 establece que:

*“Para el desarrollo, tratamiento, elaboración, producción, aplicación, manipulación, uso, almacenamiento, transporte, distribución, importación, comercialización y expendio de alimentos para consumo humano que sean o contengan productos genéticamente modificados, la autoridad sanitaria requerirá la demostración basada en la evidencia, mediante estudios técnicos y científicos, de su inocuidad y seguridad para los consumidores y el medio ambiente. Estos estudios podrán ser observacionales, de casos y controles o prospectivos”.*

Una ley de soberanía alimentaria no puede retroceder en derechos ya conseguidos en otras legislaciones como son la Ley de Seguridad Alimentaria, que será reemplazada por la presente ley, o el Código de Salud.

¿Promueven los alimentos transgénicos la soberanía alimentaria? Para esto hay que preguntarse quién consume los alimentos transgénicos. El principal consumidor de los granos genéticamente modificados (que básicamente son soya y maíz) es la industria de alimentos animales:

Pollos	50%
Cerdos	25%
Carne de res	15%
Producción lechera	6%
Mascotas	3%
Peces y otros	3%

Se calcula que se requieren 700 calorías de granos para producir 100 calorías de carne, es decir, es un modelo ineficiente. Por otro lado, la propuesta de ley habla de alimentos estratégicos entre los que se incluye el maíz y la soya. Estos deben ser producidos nacionalmente, y ya que el Ecuador se declara libre de semillas y cultivos transgénicos, no tiene sentido crear todo un subsistema de biotecnología, en esta ley, que en la práctica no va a tener funciones.



Es importante anotar que en el Ecuador se encontró soya transgénica en programas de ayuda alimentaria. El Art. 281.12 de la Constitución establece que:

*“Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente”.*

Si este artículo se lo combina con la Art. 21.3 de la Ley de seguridad alimentaria, que dice:

*“Se prohíbe el uso de alimentos que contengan organismos genéticamente modificados o productos derivados de organismos genéticamente modificados en los programas de ayuda alimentaria, mientras no se demuestre mediante estudios técnicos y científicos, su inocuidad y seguridad para el consumidor y el ambiente”.*

Y el Art. 150 de la Ley orgánica de la salud:

*“La donación de alimentos que contengan productos genéticamente modificados, así como su uso y manejo en planes de salud y programas de ayuda alimentaria, serán aceptados si es que mediante procedimientos técnicos y científicos, se demuestra su inocuidad y seguridad ante la Autoridad Sanitaria Nacional. Estos procedimientos se refieren a los estudios señalados en el artículo anterior.*

Los transgénicos han estado presentes en la ayuda alimentaria desde que se adoptó comercialmente la soya y el maíz transgénico en EEUU, pues es una forma de colocar excedentes de alimentos que los países ricos no quieren importar. Clapp (2005: 470) calcula que cada año la USDA y el Programa Mundial de Alimentos exportan unos 3,5 millones de toneladas de ayuda alimentaria con transgénicos, contraviniendo las disposiciones regulatorias de varios países receptores. Alrededor del 6% del comercio internacional de granos estadounidenses es a través de ayuda alimentaria.

El proyecto de Ley facilita la introducción de organismos genéticamente



modificados, a pesar de las prohibiciones explícitas existentes en la Constitución. Establece, por ejemplo, un sistema de aprobación que consiste en:

- Crear una comisión nacional de bioseguridad
- Establece la Evaluación de Riesgo como la metodología para aceptar o denegar los transgénicos

La evaluación se hace “caso a caso”

Esta es la misma metodología seguida por los países que han adoptado masivamente los transgénicos, incluyendo algunos de América Latina, promovida por la industria biotecnológica, para facilitar los trámites de ingreso de transgénicos.

Entre las funciones de esta comisión nacional de bioseguridad se incluye:

*“Asesorar en la toma de decisiones al Presidente de la República y demás autoridades nacionales para el otorgamiento o denegación de autorizaciones, de acuerdo al caso, para las actividades que impliquen la utilización de organismos genéticamente modificados y sus derivados”.*

Es decir, contradiciendo a la Constitución, se está regulando a partir de una excepción. Esta reglamentación parece favorecer a expertos en biología molecular y disciplinas similares, que buscan beneficiarse de la introducción de transgénicos, pues podrían ser contratados ellos o sus laboratorios para hacer la Evaluación de Riesgos.

*“Delegar y coordinar la realización de actividades técnicas específicas relacionadas con la evaluación y gestión de riesgos de organismos genéticamente modificados y sus derivados, a instituciones públicas o privadas que cuenten con la infraestructura necesaria para apoyar al Estado en la materia, ejerciendo un monitoreo constante de acuerdo a las normas y convenios que se expidan para el efecto”. (Art. 130.j)*



El Art. 135 establece que

“Para garantizar la ejecución correcta de la evaluación y gestión de riesgos, el Estado asumirá las medidas necesarias para fortalecer:

d) Los laboratorios nacionales que se encarguen de la detección y análisis científico técnico de organismos genéticamente modificados que se requiere para este tipo de evaluaciones y que serán debidamente acreditados”.

¿Es esa una prioridad para alcanzar la soberanía alimentaria del país?

Es importante señalar que el proyecto de ley propone hacer la evaluación de riesgos

*“basándose en la información proporcionada por el solicitante de la actividad que involucre el uso de organismos genéticamente modificados, sus derivados y productos que los contengan...” (Art. 133)*

La evaluación de riesgos como metodología ha sido muy cuestionada. Surge en los años 70 como una herramienta para la toma de decisiones, para obras civiles, como construcciones de diverso tipo, donde los parámetros están bien establecidos. Pone demasiada fe en la ciencia para predecir daños en el medio ambiente, que en general, son complejos, a largo plazo, acumulativos; sin tomar en cuenta que muchos de ellos no pueden ser medidos.

Sin embargo, aunque se considera que la evaluación de riesgos es una herramienta “científica”, en realidad se basa mucho en presunciones científicas y en decisiones políticas, lo que lo hace un instrumento subjetivo y no científico.

Una evaluación de riesgo convencional se basa en algunos conceptos asumidos como son:

enfocarse en problemas que pueden ser cuantificables; ser susceptible de producir un alto grado de incertidumbre (se usan en general presunciones



arbitrarias y pre- establecidas, y se hacen extrapolaciones de condiciones similares o parecidas).

Por ejemplo, en la evaluación de riesgos de organismos genéticamente modificados se usa el principio de familiaridad, es decir que si un organismo genéticamente modificado ha sido probado seguro en unas condiciones, puede ser considerado seguro en otras, lo cual es muy improbable en un país que posee una gran diversidad de agro-ecosistemas.



*Foto: Heifer*

## IV. OTROS ASPECTOS PREOCUPANTES DEL PROYECTO DE LEY DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

### - Las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y las Buenas Prácticas Agrícolas

Más allá de la importancia de contar con políticas que precautelen la calidad de los alimentos, en el proyecto de Ley se enfatiza el cumplimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias derivadas de normas establecidas en convenios y acuerdos internacionales, entre ellos la Organización Mundial del Comercio -OMC- y relacionadas con el uso de equipos, insumos, etc. que generalmente suponen un negocio de grandes empresas. Con el uso de estas normas se ha llegado a penalizar la comercialización de la producción campesina, como sucedió en Colombia, donde se prohibió con argumentos sanitarios el faenamiento de animales de corral y la elaboración de la panela artesanal.

Así mismo, se introduce el concepto de Buenas Prácticas de Manufactura, y el de la certificación, bajo similar intención de someter a los pequeños productores a estándares y procedimientos requeridos por las empresas y el mercado global de alimentos.

*Art. 31.- El Estado creará incentivos arancelarios, financieros y preferenciales para que la agroindustria rural, pueda acceder a los factores de producción como maquinaria, equipos, capital de operación, capacitación y asistencia técnica, a fin de mejorar el desempeño productivo de las micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción agroalimentaria, siempre y cuando adecuen sus procesos para la aplicación de Buenas Prácticas Manufactureras. Se implementará la certificación de cumplimiento de políticas de gestión agroindustrial con responsabilidad social y ambiental.*

- **Se impulsan enclaves para la producción de alimentos**



Se crean los denominados “territorios reservados para la producción de alimentos” donde se concentrará la dotación de infraestructura para riego, acopio y almacenamiento, la asistencia tecnológica y los créditos, y se aplicarán obligatoriamente incentivos, subvenciones y programas preferenciales. En estos territorios, así atendidos, se organizarán cadenas productivas y de comercialización. Toda una serie de condiciones propicias para que surjan ENCLAVES del agronegocio, con el respaldo de fondos públicos. Miremos el Art. 20

*En los territorios reservados para la producción alimentaria, el Estado en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, ejecutarán obras de infraestructura de riego, acopio y almacenamiento, programas de tecnologías y mecanización agrícola apropiados, asistencia técnica y crediticia, así como la organización de cadenas productivas y de comercialización que posibiliten la relación directa de productores y consumidores.*

En estos territorios, así declarados y reconocidos se aplicarán obligatoriamente los incentivos, subvenciones, programas prioritarios y preferenciales, y demás beneficios establecidos en esta ley.

Con esto queda claro que la obligación del Estado de apoyar preferentemente a los pequeños y medianos agricultores se reduce a quienes se integren a estos territorios y al encadenamiento agroindustrial.

Complementariamente se crean los Comités Territoriales Rurales “(...) para optimizar el aprovechamiento de los esfuerzos e iniciativas públicos y privados y la participación ciudadana...”, es decir como una forma de organizar a la población en función del enclave (Art. 15)

*c) Promover la conformación de organizaciones de productores y consumidores e impulsar políticas y programas de apoyo a la producción, organización, mercados, competitividad, comercialización, formas de contratación y consensos entre productores, consumidores y autoridades gubernamentales, y en general en todos los aspectos agropecuarios.*



Unos consumidores que requieren de contratos con los productores no puede ser otra que la agroindustria. Se propone una organización social subordinada a la agroindustria a través de la articulación de productores entre cadenas para acceder al mercado. El Art. 44 dice:

*Se incentivará el establecimiento de alianzas estratégicas y todo tipo de acuerdos que promuevan la integración de las asociaciones de pequeños productores entre cadenas productivas y en su vinculación con el mercado.*

**- La investigación y la transferencia de tecnología en manos de empresas privadas. A CROPLIFE le dio resultado el cabildeo...**

Estos dos ámbitos son fundamentales en la definición de qué se produce y cómo se produce. Por lo tanto es preocupante el rol decisivo de actores privados en el Subsistema Nacional de Investigación y Transferencia Participativa de Tecnología Agroalimentaria, Agroecológica, Agroindustrial, Acuícola, Pesquera y Nutricional. Miremos el Art 36, según el cual

*El Subsistema estará conformado por:*

- d) empresas nacionales e internacionales generadoras de tecnología agropecuaria, alimenticia, nutricional, acuícola y pesquera
- di) institutos privados de investigación agropecuaria, agroindustrial, acuícola y pesquera

Aun cuando se incluye también a organizaciones campesinas e indígenas de productores, su participación será marcadamente minoritaria pues un sector privado muy poderoso será parte de este Subsistema: según el literal d) estarían las empresas que promueven las semillas transgénicas, como Monsanto, y las empresas de agrotóxicos, entre otras. De hecho, podría estar un representante de CROPLIFE ECUADOR, corporación que ha realizado un intenso cabildeo con el actual gobierno.

*Croplife Ecuador es representante de Croplife Internacional, una federación*



*global que representa a empresas como: BASF, Bayer CropScience, Dow Agrosciences, Dupont, FMC, Monsanto, Sumitomo y Syngenta.*

Serán también parte del Subsistema, según el literal e), institutos vinculados y controlados por estas mismas empresas, aunque presentándose como otro actor y, por ende, con capacidad de voto. Todos ellos serán capaces de ejercer enorme influencia en favor del ingreso de transgénicos en nuestro país, burlando la disposición que plantea la Constitución de que somos un país libre de semillas y cultivos transgénicos. Ellos, como parte del Subsistema decidirán sobre aspectos tan decisivos como:

Art. 35

*a) definir la política de investigación y transferencia participativa de tecnología ...*

*b) impulsar el desarrollo de la investigación, validación, transferencia y adopción de tecnologías...*

*c) definir las prioridades nacionales de investigación en materia alimentaria...*

*h) regular, fomentar y controlar la capacitación, investigación y desarrollo de la biotecnología de conformidad con las normas establecidas en esta ley*

### **- Se da apoyo directo a empresas aseguradoras**

En vez de implementar un plan de ayuda directa al pequeño agricultor en caso de accidentes, pérdidas de cultivos por causas naturales, etc. se propone que el Estado subsidie a las aseguradoras.

*Art. 97.- Para que las Compañías de Seguro asuman las pérdidas económicas provocadas por los daños ocurridos en un cultivo asegurado por los pequeños y medianos productores, debido a riesgos climáticos que afecten su producción agraria, el Estado otorgará un subsidio para el cofinanciamiento de las primas de seguro, el que en promedio alcanza al 50%. Empresas Asociativas Rurales que tendrá como objetivo mejorar la competitividad de un grupo de pe-*



*queños y medianos productores que estén dispuestos a comprometerse en la materialización de un proyecto compartido, enfocado a resolver problemas de gestión y comercialización que por su naturaleza o magnitud, pueden abordarse mejor en forma conjunta.*

**- Se favorece la especulación con los alimentos, a través del “mercado de futuros”**

Durante el último año fue declarada una crisis alimentaria global a causa, entre otras razones, del acaparamiento ejercido por empresas que a nivel global tienen la capacidad de mover recursos financieros para comprar por adelantado la producción de alimentos, sabiendo que lograrán muy jugosas ganancias al momento de venderlos. Estas compras por adelantado son parte de lo que se conoce como “mercado de futuros”. Veamos el art. 66

*El Estado fomentará la conformación y fortalecimiento de Bolsas de Productos Agropecuarios, las cuales tendrán como finalidad:*

*c) Desarrollar un mercado de futuros y otros mecanismos para incentivar el funcionamiento de los mercados agropecuario*

La lógica que prima en este mercado gira alrededor, sobre todo, de los llamados “commodities”, es decir materias primas para la agroindustria, que en la ley se refieren como productos estratégicos, como son la soya, el maíz, .... Esto dice mucho de cuál será la atención prioritaria en el esquema de producción de alimentos por parte de las cadenas agroproductivas.

**- Se profundiza la agro-exportación**

El objetivo de impulsar la eficiencia y competitividad sistémica, como se menciona tantas veces en el proyecto de ley, encuentra el que parece ser uno de sus principales horizontes: “profundizar el comercio internacional” (artículo 67, 2do. inciso), “lograr mayor apertura y acceso real y potencial a los mercados internacionales” (artículo 67, 1er. inciso), “crecimiento y diversificación de exportaciones” (artículo 66)



## V. NADA DE ESTO SERÍA POSIBLE SIN EL PAPEL JUGADO POR LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

- La Estrategia de Desarrollo Rural del BID ha dado sustento a varios conceptos claves del proyecto de ley, las coincidencias son muy reveladoras, como se puede apreciar en estos textos extraídos del documento del Banco:

La importancia de las cadenas agroproductivas

*“El desarrollo del sector primario de la economía rural posibilita: (iii) generar vínculos económicos relevantes en las cadenas productivas, tanto hacia atrás (industrias productoras de semillas, fertilizantes, maquinaria) como hacia adelante (procesamiento, mercadeo y transporte de productos”*

Énfasis en la competitividad, la transformación productiva

*“... el desarrollo rural ha recobrado una prioridad estratégica al más alto nivel en la Región. En consecuencia, las agencias de cooperación técnica y financiera han elaborado estrategias y muchos gobiernos han diseñado y aplicado, o están por hacerlo, políticas de desarrollo rural en las que se enfatizan la competitividad, la transformación productiva y la reducción de la pobreza”*

**Modernizar y lograr la reconversión de los pequeños productores agrícolas**

*“Los procesos de apertura comercial agrícola no son neutros sino que generan beneficios y costos. A pesar de que a escala global la liberalización produciría importantes ganancias de bienestar, muchas zonas rurales marginales pueden resultar perdedoras, a menos que la liberalización comercial se acompañe de políticas que promuevan el desarrollo de dichas zonas y ayuden a los pequeños*



*agricultores a adaptarse a los procesos de apertura comercial y promover medidas de apoyo a su modernización, reconversión y diversificación”*

### **La competitividad sistémica**

*“La competitividad es un fenómeno sistémico (no necesariamente un atributo de empresas o unidades de producción individuales o aisladas) que depende de las características del entorno, a escala tanto de territorios rurales específicos como de los contextos nacionales. Los vínculos de dichos territorios con mercados dinámicos regionales y mundiales son necesarios para la expansión de las oportunidades rurales, no siendo suficiente depender sólo de la demanda interna, sobre todo cuando los territorios rurales son pobres...”*

### **La biotecnología**

*“Dos fenómenos importantes para el futuro de la agricultura y el ámbito rural caracterizan las principales tendencias de la ciencia y tecnología: el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación y el desarrollo de un nuevo paradigma tecnológico impulsado por la biotecnología”*

### **La inocuidad de los alimentos**

*“...se pueden notar nuevas demandas de los consumidores (a medida que aumenta el ingreso), hacia más proteína animal, frutas, hortalizas, productos orgánicos y en general hacia mayores requisitos de inocuidad de alimentos.”*

**- Programa entre el BID y SNV (agencia de cooperación de Holanda) para impulsar el encadenamiento agroindustrial a través de “Empresas Ancla”**

El BID y SNV están implementando conjuntamente el proyecto “Desarrollo de Negocios Inclusivos en la Base de la Pirámide Económica”, basados en



un “Programa” que debe responder primeramente al objetivo de

... impulsar la implementación de negocios inclusivos, a través de la incorporación de la población de menores recursos en la cadena de valor de empresas del sector privado.

Las empresas beneficiarias del proyecto, siete en total, actúan como “empresas ancla”, que se proveen de pequeños productores mediante el mecanismo de producción bajo contrato.

Las empresas incluidas en el proyecto son: Pronaca, Toni, Colineal, FLO-RALP, Supermercados La Favorita, ILE, CAFIESA TRIARI. Ellas demandarán de los campesinos maíz, leche, papa, tomate, piezas de madera, hierbas aromáticas, cacao, según se describe en el proyecto.

El Programa señala que los acuerdos estarán supeditados a “los planes de negocios inclusivos aprobados por las empresas ancla y SNV y deberán ser remitidos para lo no-objeción del Banco, a través de su Representación en el Ecuador, y en coordinación con el Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN”.

Se incluyen mecanismos de negociación y resolución de conflictos alternativos que garanticen rapidez y equidad en la relación comercial de la empresa con los grupos de proveedores en su cadena de valor. Es evidente que será imposible una situación de equidad entre un campesino y la empresa, si él se ve amenazado de perder su tierra por una pérdida eventual de la producción pactada para la empresa ancla

### **- Algunos préstamos que han lubricado el funcionamiento de este engranaje**

Estamos ante un momento clave de expansión del agroNegocio en el Ecuador. Los dos últimos años han sido intensos en la negociación de préstamos internacionales con este objetivo. Tanto el Estado, como la cooperación internacional, sobre todo holandesa, y las empresas se han movido



agresivamente para tener “listos” los fondos, esperando las condiciones favorables, tanto institucionales como legales... No hay duda de que la propuesta de ley de Soberanía Alimentaria y Nutricional se ajusta a estas expectativas.

El papel jugado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y por el Banco Mundial, ha sido decisivo para impulsar y promover el modelo de cadenas agroindustriales, a través de préstamos y el diseño estratégico del modelo.

Estas son unas muestras del compromiso de estos Bancos con la consolidación del modelo:

### **Desarrollo de Negocios Inclusivos en la Base de la Pirámide Económica**

Crédito EC-M1035 - BID

Tipo de proyecto: Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)\*

Aprobado: 5 de Diciembre de 2007

Fecha de firma: 20 de febrero 2008

Situación: En implementación

Monto aprobado: USD 1'527.638

Agencia ejecutora: Servicio Holandés de Cooperación (SNV)

Objetivo: “El propósito es impulsar la implementación de negocios inclusivos por parte del sector privado a través de la incorporación de la población de menores recursos en su cadena de valor como proveedores, empleados, distribuidores, clientes y/o socios.”

\* “El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) es un fondo autónomo de inversiones y donaciones administrado por el BID. En marzo de 2007 entró en funcionamiento la reposición de recursos del FOMIN con el FOMIN II. **Mandato:** Desde que empezó en 1993, el FOMIN ha tenido un mandato claro: promocionar el crecimiento económico con inclusión a través del desarrollo del sector privado, particularmente las micro y pequeñas empresas.



(...) El FOMIN ... busca introducir nuevos métodos para la mejora de la oferta de asistencia técnica y optimizar los procedimientos para el procesamiento de proyectos.”

(información tomada de la página web del BID)

### **Implementación del Programa de Buenas Prácticas Agrícolas**

Crédito EC-M1040

Tipo de Proyecto: FOMIN

Situación: Aprobado

Fecha de aprobación: 30 de julio 2008

Monto aprobado: USD 53.500

Objetivo: “El fin del proyecto es mejorar la competitividad del sector agrícola en el Ecuador, mejorando las condiciones de vida y de trabajo que dependen directamente de la siembra, cultivo y comercialización de mango. Los objetivos específicos del proyecto son: i): incrementar las exportaciones de mango a los mercados de EEUU y la UE a través de la implementación de una programa de Buenas Prácticas Agrícolas que permita estandarizar la calidad de la fruta; ii) fortalecer la cadena del sector productivo agrícola a través de la capacitación a administradores y **equipo**, que mejoren la competitividad del sector y las condiciones de trabajo del **equipo** , iii) lograr diferenciación y aumentar la competitividad del mango ecuatoriano en los mercados de destino mediante la implementación de una marca de exportación, identificando al producto por su origen y calidad, iv) reducir el impacto negativo en el ambiente y en la gente a través de la implementación de prácticas amigables y respetuosas del ambiente que posibiliten la sustentabilidad de los cultivos asegurando puestos de trabajo para el **equipo** que depende del mango para su supervivencia

### **Promoción de Negocios Rurales en cantones arroceros de Guayas**

Crédito EC-S1009 - BID

Tipo de proyecto: SEP & Small Projects

Monto aprobado: USD 750.000

El Banco no da información sobre la agencia ejecutora, pero las áreas de



aplicación coinciden con dos áreas estratégicas para las operaciones de Pronaca con la modalidad de agricultura por contrato. El proyecto incluye tres referencias operacionales (SP/SF 07-09-EC, SP/SF 07-10-EC, y ATN/SF-10776-EC) que se encuentran en implementación; todas fueron aprobadas 19 de Diciembre del 2007 y firmadas también el mismo día, el 21 de Agosto de 2008



*Foto: Heifer*

## El Banco Mundial da financiamiento a Pronaca

La Corporación Financiera Internacional, brazo del Banco Mundial para proveer de recursos financieros al sector privado, tiene como su cliente a Pronaca desde el año 2003. Actualmente está gestionando un nuevo préstamo –“Pronaca Expansion”-, el número 26535, dentro del Departamento de Agronegocios, por un monto de USD 52.5 millones, que fue aprobado el 2 de julio del 2008, firmado el 16 de julio del 2008 y dada la inversión el 18 de agosto del 2008. Con esta inversión, se señala que la compañía atenderá aspectos claves como el mantenimiento de inversiones y financiará capital permanente de trabajo

### ... También la Corporación Andina de Fomento, CAF

El 13 de noviembre de 2008, se hizo público que la CAF y PRONACA suscribieron un financiamiento estructurado por USD 15 millones de dólares, para que la empresa amplíe su capacidad productiva a través de inversiones en activos fijos.

La información señala que:

“El representante de CAF en Ecuador, Luis Paláu Rivas, se mostró complacido con la firma de este contrato ya que es la primera operación de este tipo que la CAF aprueba a una empresa privada en Latinoamérica. A través de este financiamiento CAF apoya en Ecuador al sector productivo, a las empresas líderes en su categoría, que han incorporado lineamientos de Buen Gobierno Corporativo y Responsabilidad Social, respaldando sus planes de crecimiento, fortalecimiento y promoviendo su productividad y competitividad.”

“La CAF también lleva adelante con PRONACA un Fideicomiso de Inversiones Agropecuarias, para otorgar créditos a los productores que tengan contratos de compra con PRONACA, para que la empresa les provea de semillas, insumos, bienes y servicios para producir maíz.”



## PRONACA, ¿PROTOTIPO DEL PATRON DEL SIGLO XXI?

La empresa Procesadora Nacional de Alimentos C.A., PRONACA, propiedad de la familia Bakker, de origen holandés, es uno de los grupos empresariales con mayor crecimiento en el Ecuador. En la última década, dentro del grupo de empresas más grandes del país pasó del puesto ochenta al ocho. Con esta marca comercializa más de 800 productos y sus ventas pasan de 500 millones de dólares al año. Inició una expansión hacia otros países, entre ellos Colombia, donde tiene una planta procesadora y una red de comercialización propias, con la marca Mr. Cook. Ingresó en el negocio del agua embotellada después de comprar Tesalia. Para consolidar sus planes de expansión quiere construir su propia hidroeléctrica (proyecto Produastro) en la provincia de Cotopaxi, cuya construcción hasta ahora ha sido impedida por la resistencia campesina que defiende el río Angamarca oponiéndose a que el caudal sea desviado en varios kilómetros para llenar el embalse.

En los últimos años Pronaca ha hecho inversiones significativas, que incluyen la adquisición de empresas como Gustadina, Inaexpo, y otras, como se muestra en el cuadro siguiente:

<b>EMPRESA Año de inversión contable</b>	<b>Dic 2006</b>	<b>Julio 2007</b>	<b>Dic 2007</b>	<b>Mar 2008</b>	<b>PART. % Mar-08</b>
Ecuadasa (2003)*	15.215	15.215	-	-	-
Inaexpo Brasil (2006)	2.050	4.050	2.050	3.050	-
Mardex (2006)*	1.500	2.850	1.919	1.919	50
Tesalia Corp. (2004)	1.894	3.687	369	369	100
Pronaca Colombia- Bogotá (2001)	12	164	7	7	4.8
Produastro (2005)	2.364	7.365	9.056	9.156	59
Fideic. Agrión. (2003)	3.006	3.191	3.383	3.383	74.49
Otras	172	241	263	263	-
Comnaca (2007) empresa relacionada*	-	1.004	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>26.213</b>	<b>36.763</b>	<b>17,047</b>	<b>18,047</b>	

\* Goodwill pendiente de amortizar por USD 16,6 MM.

Fuente: Pronaca



**¡NO A LAS CADENAS AGROINDUSTRIALES!**

## Mientras, en la base donde la empresa acumula su riqueza...

En un estudio realizado por Acción Ecológica en el cantón Palenque, en la provincia de Los Ríos, conocida como la “Capital maicera del país”, fue posible analizar con los campesinos cuánto les significa producir una hectárea de maíz con el modelo de agricultura bajo contrato. Se encontró que después de pagarle a la empresa por todos los insumos y la asistencia técnica, les queda una “ganancia” de aproximadamente 855 USD al año, es decir 71,25 USD por mes, casi una tercera parte del salario mínimo vital. Este cálculo se hizo tomando como base una finca de 5 hectáreas, lo cual está por encima del promedio pues existen un buen número de fincas mucho más pequeñas en el sector .

Esto explica que en el mismo cantón existan indicadores de desnutrición infantil entre los más altos del país, así como porcentajes altos de migración y analfabetismo. En otras palabras, la “Capital maicera del país” sufre de hambre pues perdió mucho de su soberanía alimentaria, de la mano de Pronaca, que la convenció de sacrificar sus fincas para producir alimentos para pollos.



## VI. ALGUNOS ESTAN FELICES CON LA LEY ...

Un boletín del 27 de noviembre de la Comisión Legislativa (Congresillo) da a conocer que representantes de la Cámara de Agricultura y de Expoflores presentaron ante la Comisión de Desarrollo Económico su apoyo a las leyes de Soberanía Alimentaria y de Recursos Hídricos que aprobará la Asamblea Nacional.

Según la publicación, el presidente de la **Cámara de Agricultura de la I Zona**, Bolívar Cevallos, señaló en esa reunión que tienen la expectativa de que estas leyes pueden convertirle al Ecuador en un “gran exportador de todo tipo de productos agropecuarios”

Por su parte, Iván Mantilla, presidente de la Fundación Idea y representante de **EXPLOFLORES** dijo que “las estrategias y políticas que constan en los cuerpos legales son positivas para el desarrollo nacional”.

Es necesario recordar el rol estratégico que cumplió la Fundación Idea para la elaboración de la Ley de Desarrollo Agrario, emitida en 1994, y considerada uno de los pasos más contundentes de la agenda neoliberal hacia el agro ecuatoriano. Esta fundación fue la sede del consultor Morris Withaker, docente de la universidad de Utah y financiado por USAID para jugar el papel principal en la preparación de la ley. Considerando esto, no resulta extraño que la Fundación IDEA intervenga a favor del proyecto de ley de Soberanía Alimentaria y Nutricional.

### También la Cooperación Holandesa se pronuncia a favor de la Ley

(Diario El Comercio, 25 Noviembre 08)

Silvana Vallejo, asesora en Gobernabilidad del Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV), opina que la ley es innovadora, porque incorpora elementos como el nutricional, que es un tema que antes no se había considerado.



Otro aspecto es haber tomado en cuenta a los consumidores, pues el proyecto establece normas para que éste adquiera productos sanos y de calidad, así como que conozca la información sobre los productos.

El desarrollo territorial, sanidad, información, comercialización, sistemas de negocios inclusivos y la creación del Fondo Nacional de Tierras son áreas importantes, apunta Vallejo.

Para ella, el proyecto configura una ley integral y sistémica, es multisectorial y multifuncional. “Se reconocen y se respetan condiciones culturales y ancestrales, y los hábitos de consumo”.

En su criterio, la ley tiene un enfoque de inclusión económica y social, porque pone énfasis y potencializa a los pequeños productores. “Se promueve una mayor equidad entre los pequeños con la tenencia de la tierra y da derechos al consumidor”



Foto: Heifer

# ÚNASE A LA CAMPAÑA DE CARTAS AL PRESIDENTE POR UNA VERDADERA SOBERANÍA ALIMENTARIA



*Señor Econ.  
Rafael Correa Delgado  
Presidente Constitucional de la República del Ecuador*

## Compañero Presidente:

Esta semilla llega a usted cargada de esperanzas al saber que pronto se aprobará una Ley de Soberanía Alimentaria. Es el producto del trabajo de nuestras abuelas y lo hemos recibido de ellas para cuidarlas con sabiduría y producir lo que alimenta a los ecuatorianos. La semilla es la base de la agricultura; y la agricultura es nuestra vida, es nuestra identidad.

Le enviamos esta semilla que representa la vida, su preservación y generación. Está impregnada de nuestros conocimientos y prácticas; del amor de la tierra que la acoge, los cuidados diarios que cada día le procuramos. Representa la posibilidad de ser autónomas, independientes; de seguir siendo campesinas, pero ahora esperamos serlo en condiciones de dignidad, sin intermediación y ni subordinación a grandes empresas agroindustriales o financieras.

Representa el futuro que avizoramos, apostamos a la agroecología en manos campesinas, a semillas que se intercambian libremente, a ferias libres que vendan nuestros productos.

Con la fuerza de la tierra y la fecundidad de nuestras manos, construimos diariamente soberanía alimentaria y queremos seguir haciéndolo. Usted tiene ahora la oportunidad histórica de materializar sus promesas de campaña y nuestro ancestral reclamo de dejar atrás las prácticas y políticas que han ignorado y desvalorizado nuestras formas de producción.

Compañero Presidente, estaremos vigilantes de la aprobación de esta ley.



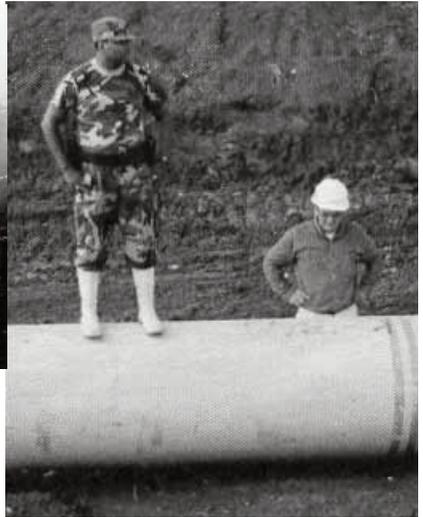
Semilla: \_\_\_\_\_

Comunidad: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma

*Nos han construido un país en el que las fuentes de sustento de las comunidades están gravemente amenazadas*



*Con la resistencia de las comunidades seguiremos defendiendo la Soberanía Alimentaria*

**Para mayor Información contactarse con:**

Acción Ecológica

Correo electrónico: [semilla@accionecologica.org](mailto:semilla@accionecologica.org)

Casilla 17 15246c

Telefax: (593-2) 2527583

Quito-Ecuador