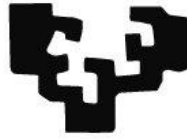


eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**SOBERANÍA ALIMENTARIA**  
SISTEMA AGROALIMENTARIO, MOVIMIENTOS  
CAMPEVINOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
EL CASO DE ECUADOR



*hegoa*

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

**TESIS DOCTORAL**

**Presentada por: Xavier Alejandro León Vega**

Dirigida por: Eduardo Malagón y Koldo Unceta Satrustegui

Donostia-San Sebastián, 2018



**Mi familia y amigos,  
porque siempre apoyaron mis sueños**



## **AGRADECIMIENTOS**

La presente tesis no habría podido realizarse sin el apoyo de muchos de mis seres queridos, profesores, amigos y colegas que me apoyaron y motivaron incansablemente para lograr culminarla.

Quiero agradecer especialmente a mi familia por haber apoyado todo este trabajo, muchas veces tuve que sacrificar tiempo a su lado, para poder cumplir este valioso objetivo.

Mis compañeros de Acción Ecológica, los cuales me motivaron y muchas veces me asesoraron para que, a lo largo de estos años pueda llevar a cabo de la mejor manera la investigación.

Los de la cuadrilla vasca, quienes me acogieron y enseñaron todo lo hermoso del País Vasco, especialmente a Irati, Mikel, Maribi y Juana Mari, a quienes siempre llevaré en mi corazón.

Finalmente quiero agradecer de manera especial a Edu y Koldo, por haberme dedicado el tiempo y largas charlas, tanto en persona como virtuales para mejorar el trabajo y poderlo finalizar.

## ÍNDICE GENERAL

---



## Índice general

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	19
Objetivos de la investigación.....	21
Hipótesis.....	23
Aspectos metodológicos .....	24
<b>CAPITULO 1</b> .....	27
El sistema agroalimentario. Debates y evolución .....	27
Introducción del capítulo .....	29
1. Dos siglos de debates sobre la cuestión alimentaria: De la escasez de la tierra a las preocupaciones ambientales.....	32
1.1 El primer régimen agroalimentario: La formación del sistema agroalimentario actual.....	44
1.2 El Segundo Régimen: El surgimiento de la revolución verde, la ayuda alimentaria y la transnacionalización de la alimentación. ....	51
1.2.1 La revolución tecnológica: De la revolución verde a los Organismos Genéticamente Modificados (OGM).....	52
1.2.2 La transnacionalización de la alimentación .....	61
1.2.3 La gobernanza del sistema agroalimentario: Políticas agrarias y comerciales de las instituciones internacionales.....	65
1.2.4 El surgimiento de la seguridad alimentaria y el derecho humano al alimento durante el segundo régimen agroalimentario.....	70
1.3 El tercer régimen agroalimentario. ....	79
1.3.1 Concentración y financiarización, como parte del tercer régimen agroalimentario.....	82
1.3.2 Los cambios en la cadena de valor (distribución, comercialización y consumo) del tercer régimen agroalimentario. ....	89
1.4 Enfoques de desarrollo rural que influyeron en el sistema agroalimentario actual en Latinoamérica. ....	95
1.4.1 La modernización agrícola .....	96
1.4.2 El papel de las reformas agrarias Latinoamericanas.....	103
1.4.3 El Estructuralismo y Neoliberalismo. Su influencia en el sistema agroalimentario latinoamericano. ....	108
1.5 Los retos globales del sistema agroalimentario actual. ¿A dónde hemos llegado? .....	115



1.5.1 Algunas tensiones principales en sistema agroalimentario actual...	115
1.5.2 Las migraciones campo ciudad.....	115
1.5.3 La desagrarización y lo social .....	117
1.5.4 La persistencia del hambre .....	120
1.5.5 Los problemas ambientales .....	125
1.5.6 Cambios en la dieta .....	128
1.5.7 Las políticas agrarias promovidas en el actual sistema agroalimentario .....	132
1.6 Conclusiones del capítulo .....	135
<b>CAPITULO 2</b> .....	143
La Soberanía Alimentaria.....	143
Introducción del capítulo .....	145
2.1 Origen y definición del concepto de Soberanía Alimentaria .....	147
2.2 Articulando sujetos: Una propuesta de cambio social desde el campesinado .....	158
2.2.1 El campesinado como sujeto de la Soberanía Alimentaria.....	159
2.2.2 El papel de las personas consumidoras.....	162
2.2.3 Movimientos campesinos que promueven la Soberanía Alimentaria .....	166
2.2.4 Las cuestiones de género en la Soberanía Alimentaria. ....	175
2.2.5 Agricultura campesina y desigualdades sociales .....	181
2.2.6 Las relaciones campo-ciudad y la soberanía alimentaria.....	183
2.2.7 La Soberanía Alimentaria frente al hambre.....	184
2.2.8 Reflexiones sobre el concepto de Soberanía Alimentaria y las diversas organizaciones y sujetos que participan de la propuesta .....	185
2.3 (Re)construyendo la agricultura campesina: producción, distribución y consumo para la Soberanía Alimentaria .....	186
2.3.1 La agroecología, un sistema de producción para la Soberanía Alimentaria .....	187
2.3.2 Los cambios en la cadena de valor para la Soberanía Alimentaria: distribución y comercio .....	192
2.3.3. La refundación de las relaciones entre la agricultura y la naturaleza: soberanía alimentaria y medio ambiente .....	199

2.4 ¿Una alternativa a la globalización neoliberal? La dimensión política de la Soberanía Alimentaria. ....	203
2.4.1 El papel del Estado en la propuesta de Soberanía Alimentaria.....	209
2.4.2 Indicadores para la Soberanía Alimentaria .....	211
2.4.3 Políticas públicas para la Soberanía Alimentaria. ¿Hacia dónde deberían estar dirigidas? .....	215
2.5 Fortalezas y debilidades del concepto de Soberanía Alimentaria.....	219
2.6 Conclusiones del capítulo .....	223
<b>CAPITULO 3.....</b>	<b>226</b>
Soberanía Alimentaria y Agroindustria en Ecuador. Casos y políticas públicas .....	226
Introducción del capítulo .....	228
3.1 Los modelos de desarrollo rural en Ecuador, antes de la adopción del modelo de Soberanía Alimentaria.....	230
3.1.1 El desarrollo rural basado en agricultura por contrato .....	237
3.1.2 La aplicación del modelo neoliberal en el campo ecuatoriano.....	242
3.1.3 La concentración, producto de los modelos de desarrollo promovidos .....	243
3.2 La Soberanía Alimentaria en el Ecuador .....	246
3.2.1 Marco legal de la Soberanía Alimentaria en el Ecuador .....	250
3.2.2 La Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA)....	259
3.2.2.1 Acceso a los factores de producción alimentaria:.....	260
3.2.2.2 Producción y comercialización agroalimentaria:.....	261
3.2.2.3 Consumo y nutrición: .....	263
3.3 Propuestas de leyes derivadas de la LORSA: .....	264
3.4 La propuesta del Buen Vivir, en el marco de la Soberanía Alimentaria. ...	266
3.5 Propuesta de Desarrollo Rural del Estado Ecuatoriano. El Plan Nacional del Buen Vivir .....	270
3.6 Principales políticas rurales en el país .....	278
3.6.1 Mandato Agrario .....	279
3.6.2 Volver a sembrar.....	281
3.6.3 Plan Tierras .....	282
3.6.4 Escuelas de Revolución Agraria (ERA) y programa de innovación agrícola.....	283

3.6.5 Seguro agrícola.....	285
3.6.6 Proyecto Integral para el desarrollo agrícola, ambiental, social de forma sostenible en Ecuador (PIDAASSE) .....	286
3.6.7 Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI).....	287
3.6.8 Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS) .....	288
3.6.9 Reflexiones sobre las políticas para la Soberanía Alimentaria implementadas .....	289
3.7 Políticas públicas y Soberanía Alimentaria. Visión de diversos actores en el caso ecuatoriano.....	293
3.7.1 El papel de la agricultura en el desarrollo del Ecuador: visión y objetivos de las políticas públicas .....	294
3.7.2. El uso y la distribución de la tierra: ¿una prioridad para las políticas públicas? .....	302
3.7.3 El cambio de matriz productiva como nueva política pública.....	307
3.7.4 Las actuaciones del MAGAP: ¿Se orienta el gasto público a la Soberanía Alimentaria?.....	311
3.7.5 El aspecto ambiental en la política pública .....	321
3.8 ¿Qué se debería hacer en la política pública para la Soberanía Alimentaria? .....	324
3.8.1 Acciones destinadas a la desconcentración de recursos .....	325
3.8.2 Crédito destinado a diversificación en base a pequeños productores	327
3.8.3 Impulso a la agroecología y promover la disminución de químicos ....	328
3.8.4 Distribución e intercambio de semillas nativas. ....	330
3.8.5 Acceso a mercados locales y diálogo campo-ciudad. ....	331
3.8.6 Ordenanzas y leyes locales de promoción .....	333
3.9 Conclusiones del capítulo .....	336
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>339</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>354</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>387</b>

## Índice de tablas

Tabla 1.1 Población mundial, Kilocalorías disponibles y requerimientos mínimos de energía por persona	34
Tabla 1.2 Área global de cultivos biotecnológicos, en los años 2012 y 2013: Por país	58
Tabla 1.3 Top 10 compañías semilleras del mundo	60
Tabla 1.4 Top 10 compañías agroquímicos del mundo	61
Tabla 1.5 Flujo del comercio agroalimentario mundial entre tres grandes zonas	62
Tabla 1.6 Principales grupos de distribución minoristas	80
Tabla 1.7 Algunas inversiones de tierra en el mundo y hambre:	87
Tabla 1.8 Aumento de las ganancias de algunos de los principales comerciantes mundiales de granos	90
Tabla 1.9 Radio de concentración de las 5 primeras empresas nacionales de supermercados	91
Tabla 1.10 Principales exportadores de bananas en millones de dólares 2009 - 2013	93
Tabla 1.11 Cantidad de explotaciones agropecuarias de las provincias pampeanas, clasificadas por rangos de extensión en hectáreas, y superficie	98
Tabla 1.12 ¿Qué pasó luego de las reformas agrarias en algunos países de Latinoamérica?	105
Tabla 1.13 Diferencias entre Estructuralistas y Neoliberales	113
Tabla 1.14 Mortalidad hambrunas en el siglo XX	122
Tabla 1.15 Características del sistema agroalimentario actual	139
Tabla 2.1 Principales organizaciones miembros de la CLOC	170
Tabla 2.2 Propuesta de indicadores de la Soberanía Alimentaria	212
Tabla 2.3 Propuestas de reforma de transformación de la gobernanza internacional desde la SA	215
Tabla 2.4 Fortalezas y Debilidades de la propuesta de la Soberanía Alimentaria	220
Tabla 3.1 Estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador en hectáreas y porcentaje	231
Tabla 3.2 Volúmenes de absorción de cosechas de maíz	

.....	236
Tabla 3.3 Producción balanceados en Ecuador año 2007	236
.....	240
Tabla 3.4 Costos de producción por hectárea de maíz bajo contrato	240
.....	244
Tabla 3.5 Ingresos grupos económicos	244
.....	245
Tabla 3.6 Concentración de ingresos por sector económico año 2014	245
.....	255
Tabla 3.7 Otros artículos en la Constitución del Ecuador respecto a la Soberanía Alimentaria	255
.....	263
Tabla 3.8 Composición de la COPISA	263
.....	265
Tabla 3.9 Propuestas de leyes de COPISA pendientes de aprobación	265
.....	267
Tabla 3.10 Derechos enmarcados en el Buen Vivir en la Constitución del Ecuador	267
.....	276
Tabla 3.11 Evolución IDH comparado con Latinoamérica en el periodo del Gobierno de Rafael Correa	276
.....	280
Tabla 3.12 Ventas Año 2008 y 2009 principales empresas agroindustriales en millones de dólares	280
.....	284
Tabla 3.13 Cultivos priorizados en las ERA	284
.....	290
Tabla 3.14 Importaciones y exportaciones de alimentos de Ecuador en miles de USD	290
.....	291
Tabla 3.15 Resumen de las principales políticas públicas implementadas	291
.....	293
Tabla 3.16 Entrevistas realizadas clasificadas por códigos	293
.....	294
Tabla 3.17 Composición de los empleados por rama de actividad, a nivel nacional hasta diciembre del 2015	294
.....	307
Tabla 3.18 Cadenas y cultivos priorizados en el cambio de la matriz productiva agropecuaria ecuatoriana	307
.....	309
Tabla 3.19 Concentración de la siembra de caña de azúcar en el Ecuador	309
.....	312
Tabla 3.20 Presupuesto MAGAP año 2014 en USD	312
.....	317
Tabla 3.21 Actividades a las que se les concedieron más créditos de enero a octubre del 2015, a nivel nacional en USD	317
.....	323
Tabla 3.22 Producción orgánica respecto a la producción convencional en Sudamérica	323
.....	334
Tabla 3.23 Presupuesto del GAD de Pichincha en USD, para el año 2016	334

## Índice de Figuras

<i>Figura 1.1.</i> Tierra arable en miles de millones de hectáreas .....	38
<i>Figura 1.2.</i> Crecimiento estimado de la población mundial en millones de personas desde el año 1750 .....	42
<i>Figura 1.3.</i> Crecimiento estimado de la población en América Latina en comparación con América del Norte en millones de personas .....	42
<i>Figura 1.4.</i> Población mundial: 1950-2010 y proyecciones .....	43
<i>Figura 1.5.</i> Evolución de la población de Londres durante la revolución industrial (millones) .....	44
<i>Figura 1.6.</i> Principal producto de exportación de los países latinoamericanos en el año 1913 y su porcentaje en el total de las exportaciones.....	47
<i>Figura 1.7.</i> Exportaciones de Reino Unido desde 1900 hasta 1937 en millones de dólares .....	48
<i>Figura 1.8.</i> Exportaciones de Estados Unidos desde 1900 hasta 1937 en millones de dólares .....	49
<i>Figura 1.9.</i> Producción de maíz en bushels por acre desde 1909 hasta 1971 en Estados Unidos.....	51
<i>Figura 1.10.</i> Área Global de cultivos biotecnológicos, 1996-2013: Países industrializados y en desarrollo (Millones hectáreas) .....	56
<i>Figura 1.11.</i> Incremento uso de herbicidas en Argentina (1993-2011) en toneladas .....	57
<i>Figura 1.12.</i> Incremento uso de herbicidas en Brasil (1992-2001) en toneladas .....	57
<i>Figura 1.13.</i> Importaciones mundiales de cereales en toneladas .....	68
<i>Figura 1.14.</i> Evolución de la Seguridad Alimentaria en las Naciones Unidas ..	75
<i>Figura 1.15.</i> Producción mundial de cereales desde 1961 .....	77
<i>Figura 1.16.</i> Coeficiente de la dependencia de las importaciones de cereales en el mundo .....	78
<i>Figura 1.17.</i> Aumento del consumo de proteínas de origen animal de China, Brasil e India .....	79
<i>Figura 1.18.</i> Principales exportadores mundiales de alimentos (2013), expresados en porcentaje.....	85
<i>Figura 1.19.</i> Balanceado de soya “cuellos de botella” de Brasil a Europa. ....	92
<i>Figura 1.20.</i> Cuellos de botella mundiales de las bananas de Latinoamérica y el Caribe al Reino Unido.....	94
<i>Figura 1.21.</i> Migración hacia ciudades en Latinoamérica (%) .....	117
<i>Figura 1.22.</i> Valor agregado de la agricultura (% PIB) .....	118
<i>Figura 1.23.</i> Mapa mundial del hambre .....	121
<i>Figura 1.24.</i> Disponibilidad de calorías por persona en el mundo (1962-2011) .....	122
<i>Figura 1.25.</i> Principales 10 emisores efecto invernadero (fertilizantes sintéticos) 1990-2011.....	126
<i>Figura 1.26.</i> Consumo mundial de nitrógeno, fosfato y potasio en millones de toneladas .....	128
<i>Figura 1.27.</i> Demanda mundial proyectada de cereales de 1965 a 2030 en millones de toneladas .....	128
<i>Figura 1.28.</i> Variaciones en las dietas por regiones 1990-2009 .....	129
<i>Figura 1.29.</i> Consumo mundial de trigo 1961-2011 (kcal/persona/día) .....	130

<i>Figura 1.30.</i> Tendencia de la producción mundial de cereales y su uso en toneladas .....	131
<i>Figura 1.31.</i> Previsiones de consumo de carne en el mundo y por regiones en kilogramos por persona.....	132
<i>Figura 1.32.</i> Índice de precio de los alimentos 2000-2015 .....	138
<i>Figura 2.1.</i> Orígenes de la Soberanía Alimentaria.....	150
<i>Figura 2.2.</i> Las conferencias de la Vía Campesina desde su creación.....	168
<i>Figura 2.3.</i> Organizaciones sociales organizadas en torno a la Soberanía Alimentaria en Latinoamérica.....	175
<i>Figura 2.4.</i> Mujeres propietarias de UPA frente a hombres .....	178
<i>Figura 2.5.</i> Campesinos alimentan al menos al 70% de la población mundial	182
<i>Figura 2.6.</i> Sistema de producción para la Soberanía Alimentaria .....	190
<i>Figura 2.7.</i> Las escalas de las políticas públicas para la Soberanía Alimentaria asumidas por los Estados que deciden implementarla.....	210
<i>Figura 3.1.</i> Porcentaje de UPA y superficie según tipo de propiedad .....	232
<i>Figura 3.2.</i> Concentración de agua de regadío .....	233
<i>Figura 3.3.</i> Superficie regada por estratos .....	234
<i>Figura 3.4.</i> Ingreso promedio de acuerdo al número de hectáreas (USD).....	235
<i>Figura 3.5.</i> Línea de tiempo del reconocimiento de la Soberanía Alimentaria	266
<i>Figura 3.6.</i> Evolución Pobreza Rural (%) .....	274
<i>Figura 3.7.</i> Evolución GINI de ingresos Ecuador.....	274
<i>Figura 3.8.</i> Ingresos familias rurales frente a costo de la canasta básica (USD) .....	277
<i>Figura 3.9.</i> Tasa de crecimiento anual del PIB en valores constantes, comparado entre Ecuador y Latinoamérica durante el periodo del gobierno actual. ....	277
<i>Figura 3.10.</i> Cultivos cubiertos por el seguro agrícola.....	285
<i>Figura 3.11.</i> Importaciones, exportaciones y balanza comercial de alimentos Ecuador (Miles de USD). ....	291
<i>Figura 3.12.</i> Superficie sembrada de arroz en hectáreas por tamaño del productor.....	301
<i>Figura 3.13.</i> Uso del suelo a nivel nacional en porcentaje.....	304
<i>Figura 3.14.</i> Evolución del presupuesto MAGAP en millones de dólares. ....	311
<i>Figura 3.15.</i> Principales elementos de las políticas públicas agrarias en el Ecuador .....	321
<i>Figura 3.16.</i> Uso de fertilizantes y plaguicidas a nivel nacional expresado en porcentaje .....	322
<i>Figura 3.17.</i> Semillas más utilizadas para la agricultura pequeña y mediana en porcentaje. ....	330
<i>Figura 3.18.</i> Abastecimiento de alimentos de la clase media del Ecuador expresados en porcentaje .....	332





**Introducción, objetivos de la investigación, hipótesis y aspectos metodológicos.**

---



## INTRODUCCIÓN

Desde su enunciación a mediados de los años 90, el concepto de Soberanía Alimentaria (SA) se ha planteado como propuesta alternativa al sistema agroalimentario actual, que está caracterizado por sistemas de producción agraria intensivos en el uso de agroquímicos; especialización productiva a escala regional; liberalización del comercio agroalimentario y creciente control por parte de la gran distribución de la cadena de valor agroalimentaria. Sin embargo, este modelo no ha logrado solucionar el problema del hambre a nivel mundial (GRAIN, 2008a), y al mismo tiempo ha causado tensiones ambientales, sociales y económicas, entre otras. Estas tensiones se dan, sobre todo, entre los diversos actores del sistema agroalimentario, como las empresas agroindustriales y las transnacionales de la alimentación que, en muchos casos, chocan con sectores del campesinado y/o de los consumidores.

Las hambrunas, la volatilidad de los precios de los alimentos, la distribución desigual de la tierra, el “land- grabbing<sup>1</sup>”, la pobreza rural, la desnutrición crónica, la marginación de las mujeres rurales, las migraciones, el crecimiento descontrolado de las ciudades, la contaminación del suelo y el agua por el excesivo uso de agroquímicos, el calentamiento global, la dependencia de los combustibles fósiles, el acceso a las semillas y la extensión de los cultivos transgénicos, etc. son algunas de las expresiones de esas tensiones crecientes, que han afectado principalmente a aquellos grupos más vulnerables dentro de la población rural (Borras, Franco, Kay, & Spoor, 2011).

Por lo tanto, la conformación del actual sistema agroalimentario global tiene como consecuencia la aparición de nuevos problemas, tanto a escala local como planetaria, pero que dan continuidad a dinámicas ya preexistentes, como la explotación del campesinado y el acaparamiento de recursos naturales. En este contexto surge desde algunos movimientos campesinos (especialmente de países del Sur) la propuesta de la Soberanía Alimentaria, como alternativa que

---

<sup>1</sup> El *land grabbing* es entendido como el acaparamiento de tierra por parte de empresas y países. Este fenómeno está creciendo sobre todo en países pobres, afectando la capacidad de producción de alimentos de estos países.

trata de responder a las desigualdades y problemas generadas por el sistema agroalimentario vigente. Esta propuesta pretende generar un nuevo marco para las políticas públicas relacionadas con la agricultura y la alimentación, de forma que se reconstruyan unas relaciones más justas dentro de las cadenas de valor agroalimentarias, tejiéndose nuevas alianzas entre el campesinado productor de alimentos y la ciudadanía consumidora.

Un ejemplo de estas alianzas entre el campesinado y las clases urbanas lo encontramos en Ecuador, donde estos acuerdos (a los que se incorporaron los pueblos indígenas y otros movimientos sociales) se tradujeron en 2008 en la incorporación del derecho a la Soberanía Alimentaria en la Constitución de Montecristi. Sin embargo, el desarrollo legislativo y la acción ejecutiva del gobierno ecuatoriano en los años posteriores no ha respondido a las expectativas generadas entre los defensores de la Soberanía Alimentaria, ya que el modelo de producción agroindustrial impulsado por las políticas públicas del gobierno ha venido a consolidar el patrón anterior, poniendo en segundo plano lo contemplado respecto a la Soberanía Alimentaria en la Constitución.

La manera en que se ha dado este proceso, y las consecuencias que el mismo ha tenido, constituyen el objeto principal de análisis de esta tesis. Para ello, estudiaremos cómo ha evolucionado durante el último siglo la forma de producción de alimentos a nivel mundial hasta el modelo vigente en la actualidad; cómo surge y se estructura una propuesta política de respuesta al sistema agroalimentario global en torno a la idea de Soberanía Alimentaria; y finalmente cómo este modelo alternativo, promovido por organizaciones campesinas e institucionalizado en la Constitución ecuatoriana, se ha aplicado en la práctica en el caso ecuatoriano. De este modo, el marco de estudio donde esta tesis se sitúa, es el análisis del sistema agroalimentario a nivel global y regional, si bien, dentro de ese marco, el objeto específico a examinar es la aplicabilidad de la Soberanía Alimentaria como alternativa al modelo actual en el contexto ecuatoriano.

A partir de las consideraciones anteriores, se analizará en un primer momento el origen y la evolución a nivel global y regional del sistema agroalimentario

dominante, y cuáles han sido las principales tensiones a nivel social, económico y ambiental, sobre todo en la agricultura campesina de pequeña escala y los países del sur.

En la segunda parte, estudiaremos el surgimiento del concepto de Soberanía Alimentaria como una alternativa al modelo actual, profundizando en sus orígenes, los actores y las principales opciones que plantea para la superación de los problemas generados por el sistema agroalimentario global. Asimismo, se abordarán los principales debates que están teniendo lugar entre académicos y activistas sobre el desarrollo teórico y práctico del concepto y las propuestas políticas que incorpora.

Finalmente, se analizará el caso del Ecuador, donde se estudiará el proceso de reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como un derecho, así como el posterior desarrollo legislativo y ejecutivo, y su institucionalización en la legislación ecuatoriana. También se realizará una reflexión crítica sobre cómo se ha promovido la Soberanía Alimentaria a través de la política pública en el Ecuador, y cuáles han sido los principales obstáculos y limitaciones en su aplicabilidad, desde la visión de varios sujetos sociales e institucionales del país.

## **Objetivos de la investigación**

A partir de lo expuesto anteriormente, pretendemos a través del presente trabajo responder a algunas preguntas de investigación, entre las que se encuentran las siguientes:

- ¿Cuál es el origen y evolución del sistema agroalimentario vigente a nivel global y regional?;
- ¿Cómo surge y qué representa en este contexto la Soberanía Alimentaria como una alternativa al modelo vigente?
- ¿Cuáles son los principales elementos que constituyen la propuesta política de la Soberanía Alimentaria? ¿Cuáles son las principales fortalezas y oportunidades de esta propuesta? ¿cuáles son sus principales debilidades?

- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para la aplicación y consolidación de la Soberanía Alimentaria en el caso ecuatoriano?

Para responder a estas preguntas de investigación, nos planteamos el siguiente **objetivo general**: analizar el potencial de la Soberanía Alimentaria como propuesta política alternativa para la superación de los desequilibrios y desigualdades generados por el sistema agroalimentario. Para ello se profundiza en la experiencia ecuatoriana de la última década, donde se analizan las contradicciones que ha tenido el desarrollo de las propuestas sobre Soberanía Alimentaria en su implementación en las políticas y acciones por parte del gobierno, como parte de lo que fue planteado como proceso de transición hacia un modelo alternativo.

Para complementar el objetivo general de la presente tesis, nos planteamos los siguientes objetivos específicos:

- Comprender el sistema agroalimentario dominante en la actualidad, tomando en cuenta su origen evolución, retos y tensiones.
- Comprender el origen y evolución de la propuesta alternativa de la Soberanía Alimentaria, los debates surgidos en torno al mismo, y sus límites en el contexto actual.
- Examinar la aplicación del concepto de Soberanía Alimentaria en el caso ecuatoriano, los obstáculos surgidos, y las tensiones habidas entre el Estado y los diversos sujetos que participan del sistema agroalimentario en dicho país ecuatoriano para la aplicación de este concepto y si esto ha generado una transición real hacia este sistema.
- Analizar hasta qué punto se ha logrado avanzar en dicha aplicación, y si ello ha representado -o no- una transición real hacia un modelo alternativo.

## Hipótesis

Se parte del supuesto de que, a nivel mundial y regional la evolución del sistema agroalimentario ha consolidado el papel de la agroindustria y la gran distribución dentro de la cadena de valor agroalimentaria, impulsando un desarrollo del sector productivo agrario caracterizado por monocultivos intensivos, biotecnología, y concentración creciente de los recursos, como la tierra y el capital.

La aparición de una propuesta alternativa de sistema agroalimentario, basada en la Soberanía Alimentaria, propone una reconstrucción del sistema agroalimentario sobre unas relaciones más equitativas en el seno de la cadena de valor, que reduzcan las desigualdades sociales en el campo y que concedan un mayor protagonismo tanto al campesinado como a los consumidores. Sin embargo, la existencia de un reconocimiento político del máximo nivel (como pueda ser la presencia del mismo como principio constitucional), **no garantiza por sí solo el desarrollo de un modelo alternativo basado en la Soberanía Alimentaria (Hipótesis 1)**, ya que para ello se requiere políticas públicas orientadas a su consecución de la Soberanía Alimentaria por parte de las diferentes esferas políticas del Estado.

Por su parte, el desarrollo de estas políticas está condicionado a la estabilidad de las alianzas entre las fuerzas y movimientos sociales partidarios de la Soberanía Alimentaria y su capacidad de presión política, frente a agentes económicos vinculados a la agroindustria o a los cultivos de exportación (directamente conectados a las cadenas de valor que articulan el sistema agroalimentario global), contrarios a la Soberanía Alimentaria. En el caso ecuatoriano, han confluído **una serie de factores que han cambiado esa correlación de fuerzas, en favor de los intereses agroindustriales y que se han traducido en un apoyo privilegiado al modelo agroalimentario dominante por parte del Estado ecuatoriano, lo que ha impedido el desarrollo de la propuesta de Soberanía Alimentaria en el país (Hipótesis 2)**.

## **Aspectos metodológicos**

Además del examen y análisis de una amplia bibliografía relacionada con la evolución del sistema agroalimentario mundial, y sobre el surgimiento y evolución del concepto de Soberanía Alimentaria y los debates asociados al mismo, la tesis descansa, como ya se ha señalado, en el contraste realizado para el caso de Ecuador, país que constituye el marco de nuestro estudio de caso.

Tomamos al Ecuador como un estudio de caso, para a través de este, analizar como la Soberanía Alimentaria fue implementada, y que consecuencias produjo la aplicación de esta propuesta en el país. Según Yin (1989) un estudio de caso es entendido como: “una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son usadas.” Por lo que, metodológicamente hemos optado por tomar el caso ecuatoriano para responder a las preguntas de cómo y porque se adoptó la Soberanía Alimentaria en el Ecuador y como esto ha influido en el desarrollo de esta propuesta a nivel regional y mundial. Con esto podemos abordar adecuadamente la comparación entre los aspectos descriptivos de nuestro estudio y cómo estos se aplicaron a la realidad de un territorio concreto.

De acuerdo a lo señalado, se han combinado distintas técnicas de investigación, principalmente cualitativas, para obtener una visión lo más certera posible sobre el sistema agroalimentario, sobre la Soberanía Alimentaria, y sobre las políticas aplicadas en el caso de Ecuador. Para ello se partió, en un primer término, de la investigación bibliográfica sobre el origen y evolución de los sistemas agroalimentarios, así como algunas de las teorías de desarrollo que se han aplicado en Latinoamérica y el Ecuador, y el surgimiento de la Soberanía Alimentaria a nivel mundial, regional y local.

En un segundo momento se realizó una recopilación y análisis de las principales políticas públicas y planes de desarrollo implementados en el Ecuador a partir



del año 2008, concernientes al ámbito rural y la Soberanía Alimentaria. Tomamos como referencia el año 2008, porque es el año en que se aprueba la Constitución vigente del Ecuador, donde se reconoce explícitamente el derecho a la Soberanía Alimentaria.

Finalmente, en un tercer momento se usaron como herramienta, entrevistas semiestructuradas. Estas entrevistas fueron realizadas a decisores políticos y creadores de políticas públicas en Ecuador (miembros del Ministerio de Agricultura del Ecuador, Secretaria de Planificación del Estado SENPLADES, representantes de la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria COPISA, líderes indígenas y campesinos, entre otros), como se detalla en la tabla a continuación:

### Entrevistas y relatos realizadas

Actor o Grupo Social	Grupo	Características	Número de Entrevistados	Fechas de las entrevistas	Razones de la selección
Ministerio de Agricultura	de	Realizadores de políticas públicas en Soberanía Alimentaria y agroindustria en este ministerio.	3	Junio del 2014	Por estar relacionadas en la elaboración, análisis y evaluación de las políticas públicas.
Secretaria Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES)		Especialistas de planificación de políticas de Desarrollo Rural, Buen Vivir y Soberanía Alimentaria, de acuerdo a lo dice el Plan Nacional del Buen Vivir	1	Noviembre 2014	Por estar a cargo de la elaboración de la planificación en desarrollo rural y Soberanía Alimentaria.
Miembros movimientos campesinos nacionales	de	Líderes campesinos de organizaciones representativas, regionales y nacionales	2	Junio del 2015	Los principales voceros de las organizaciones campesinas que han liderado el discurso de la SA.
Conferencia Pluricultural Soberanía Alimentaria (COPISA)	de	Representantes de la COPISA, que estén involucrados en el dialogo nacional de políticas públicas para la Soberanía Alimentaria.	2	Junio del 2014	Los representantes de las organizaciones campesinas y de consumidores que han participado en la elaboración de

---

Representantes de ONGs, académicos y organizaciones ecologistas	Miembros de ONG de Desarrollo rural y organizaciones ecologistas	3	Noviembre del 2014	la legislación para la SA Actores de que están involucrados en la promoción y análisis de la de la SA.
---	--	---	--------------------	---

---

**Elaboración propia**

Estas entrevistas nos permitieron contar con un adecuado panorama del estado actual de las políticas públicas en materia de Soberanía Alimentaria y agroindustria en el Ecuador, y como estas se están enfocando en la planificación, que permitió compararlo con los datos bibliográficos y estadísticos, para contar con elementos que nos permitieran determinar cuál es el modelo actual de desarrollo rural que se está imponiendo y por qué. Y, a la vez, tratar de identificar los cuellos de botella y obstáculos que se han presentado en la ejecución de políticas públicas rurales. Todo ello con el fin de contrastar si las mismas responden a los principios que la Constitución actual menciona al respecto.

## CAPITULO 1

---

### **El sistema agroalimentario. Debates y evolución**



## Introducción del capítulo

Un sistema agroalimentario es definido como un “conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios” (Schejtman, Espíndola, León, & Martínez, 2004, pág. 15).

Para entender el sistema agroalimentario actual, es necesario ubicarse a lo largo de los últimos 200 años, a raíz de los debates sobre como alimentar a la población creciente, los cuales plantean, si la evolución de las tecnologías agropecuarias lograran proveer alimentos suficientes; o al contrario, los recursos necesarios para producirlos son finitos y por lo tanto existen límites que determinarían el futuro de la alimentación.

Uno de los cambios más profundos se da a raíz de la consolidación de la revolución industrial a principios del siglo XX, etapa donde también se dieron grandes transformaciones en el sistema económico mundial, debido principalmente a las migraciones y a la globalización económica.

Todos estos factores influyeron en el presente de la alimentación, donde los actores del comercio mundial empiezan a aparecer y generar nuevas maneras de proveer alimentos. La construcción de un nuevo sistema agroalimentario a principios de siglo XX, con el paso de las décadas fue consolidándose a nivel mundial. La influencia campesina en el contexto de la producción mundial de alimentos se fue reduciendo progresivamente.

Para Friedmann y McMichael (1989), la transformación de la alimentación se divide en regímenes que consolidan el sistema agroalimentario: por un lado, un primer régimen caracterizado por el imperialismo británico que va decayendo poco a poco conforme avanza el siglo XX, donde la característica principal es que los alimentos son producidos de manera intensiva y especializada para abastecer de alimentos a los obreros urbanos que crecían rápidamente debido a

la industrialización. El segundo régimen alimentario, caracterizado por la difusión de tecnología agrícola dependiente de insumos químicos (Revolución Verde) por parte de Estados Unidos (especialmente después de la segunda guerra mundial), y consolidado con la ayuda alimentaria que distribuía los excedentes de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este segundo régimen se caracteriza por la influencia marcada de transnacionales agroalimentarias que difunden la intensificación y la biotecnología como forma de producir alimentos masivamente, donde la globalización del régimen alimentario es evidente, y la alimentación mundial es controlada por los mercados internacionales.

Posteriormente McMichael (2009), habla de un tercer régimen, donde se incluyen factores como el abastecimiento a través de supermercados, o los cultivos flexibles. Pero también el surgimiento de movimientos que promueven formas alternativas de sistemas agroalimentarios, en respuesta a las soluciones propuestas por las instituciones internacionales, divididas en las propuestas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que planteaba que liberalizar los mercados agroalimentarios ayudaría a solucionar los problemas de la alimentación y por otro lado la posición de la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que plantea que es necesario asegurar la alimentación de los países por vías como la ayuda alimentaria y el incentivo de formas de producción basados en la revolución verde .

Estas posiciones de las instituciones internacionales han provocado como veremos en este capítulo, que la comercialización y distribución de alimentos sea muy dependiente del mercado internacional, respondiendo al abastecimiento de necesidades de alimentos cada vez más uniformes, producidos de manera masiva e intensiva.

El sistema agroalimentario dominante se sigue transformando y adoptando nuevas formas de producción, donde se privilegia sobre todo el papel de la biotecnología, los agroquímicos, la mecanización y automatización de la producción, entre otros factores. Una de las características más notorias, es que ha contado con una política de apoyo desde las instituciones internacionales,

sobre todo a partir de 1945. Más recientemente, el papel de la alimentación en los procesos de globalización ha permitido la emergencia de nuevos actores, sobre todo las empresas transnacionales, que se convierten en dominantes.

Sin embargo, es destacable también, el surgimiento de nuevos movimientos campesinos y de productores agrarios, sobre todo los articulados en organizaciones nacionales, regionales y mundiales, como respuesta a la globalización del sistema dominante de producción de alimentos, permitiendo que una propuesta de sistema alternativo al actual, empiece a construirse a nivel mundial.

La presente sección tiene como objetivo: abarcar las transformaciones, características y tensiones del sistema agroalimentario global.

A través del objetivo de este capítulo, pretendemos responder a las interrogantes: ¿De qué estamos hablando cuando nos referimos al sistema agroalimentario dominante en la actualidad?, y ¿Cuáles son las características principales del mismo, así como sus retos y tensiones?

Como un preámbulo que nos permita abordar posteriormente, el surgimiento de una de las alternativas al modelo hegemónico de producción alimentaria, la cual podría ser la Soberanía Alimentaria.

## **1. Dos siglos de debates sobre la cuestión alimentaria: De la escasez de la tierra a las preocupaciones ambientales.**

A raíz de la revolución industrial hubo varias preocupaciones acerca del futuro de la alimentación de la humanidad, sobre todo relacionadas con el rápido aumento de la población y la forma de alimentarla.

Muchas de estas preocupaciones generaron intensos debates sobre la capacidad de la tierra y los costos ambientales que implicaría alimentar a toda la humanidad. Debates que influenciaron en la posterior conformación de los regímenes agroalimentarios. Al interior de los cuales se expresarán como veremos más adelante en este capítulo, luchas por los recursos como el agua y la tierra, a través, por ejemplo, del acaparamiento que ocurre por parte de varios países como China en el continente africano, que paradójicamente tiene problemas para alimentar a su propia población con los pocos recursos que cuenta.

Estos debates iniciaron con la aparición de la teoría Malthusiana, la cual ha sido una teoría muy controvertida desde su postulación a finales del siglo XVIII. Thomas Malthus postulo en esa época, en el famoso “Primer ensayo sobre la población”, la siguiente hipótesis:

“...que la capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre. La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos aumentan solo en progresión aritmética.”  
(Malthus, 1798, pág. 53)

Con esta hipótesis Malthus básicamente decía, que la producción de alimentos en la tierra iba a llegar a un punto en que no iba a poder mantener el ritmo del crecimiento de la población, y de hecho pronosticaba que la población iba a aumentar geométricamente a un ritmo tal, que cada 25 años la humanidad duplicaría su población total, y por tanto había que tomar medidas para



contrarrestar este fenómeno a futuro, principalmente a través del control de la población más pobre, la limitación de los matrimonios y otras medidas que restrinjan la reproducción de las clases sociales menos favorecidas.

Estos postulados fueron muy criticados en el ámbito académico desde prácticamente la publicación del ensayo. Sobre todo, por la ausencia de datos empíricos de peso y referencias académicas que sustenten su teoría. Lo que ha hecho que muchos académicos consideren sus postulados como no válidos.

Muchas de las críticas se dieron especialmente debido a las soluciones propuestas en cuanto a control de la población. Por lo cual autores de la época, como William Godwin en su ensayo: *“Of Population”* (Godwin, 1820), respondiendo a Malthus, consideró que era una teoría creada para justificar la explotación y el control de los más pobres, y seguir manteniendo el estilo de vida de los ricos. Estilo que, para ese entonces ya presentaba una elevada desigualdad respecto a los primeros. Pese a esto, los postulados de Malthus plantearon una reflexión, que sería retomada en lo posterior por varios investigadores, sobre todo en cuanto a los problemas de la alimentación y los límites al crecimiento que se tiene en el planeta.

El modelo malthusiano ha dado origen a un debate entre autores optimistas y pesimistas. Por un lado, los pesimistas, argumentan que la ciencia y tecnología permitirán que exista una producción ilimitada de alimentos, apoyados sobre todo en los incrementos de producción que se lograron con la revolución verde; y por otro lado los autores pesimistas, que consideran que no se podrán producir suficientes alimentos al ritmo de la creciente población, debido a los límites de los recursos naturales (Pérez, 1998).

Este debate se ve plasmado en reflexiones sobre todo respecto, a si los avances tecnológicos y el aumento de la productividad podrán mantenerse en el tiempo para alimentar a la población creciente, sin comprometer los recursos naturales que tiene el planeta.

En la actualidad, hemos logrado producir e incluso aumentar la producción de alimentos necesarios para toda la población mundial. Desde hace varias décadas atrás contamos con más kilocalorías por persona, pese al aumento constante de la población (Tabla 1.1). Sin embargo, el hambre afecta a las poblaciones más pobres del planeta, principalmente en África subsahariana. A pesar de que, incluso con los aumentos de población proyectados por la FAO hasta el año 2050, podremos seguir produciendo sin problemas alimentos para toda la población.

**Tabla 1.1**

*Población mundial, Kilocalorías disponibles y requerimientos mínimos de energía por persona*

Año	Millones Población Mundial	kcal/persona/día Suministro alimentario de energía disponible Mundo	kcal/persona/día Requerimientos mínimos diarios de energía Mundo	(kcal/persona/día) Requerimientos mínimos diarios de energía Países en desarrollo
1990	5408	2619.0	1805	1771
1991	5494	2598.0	1806	1772
1992	5578,1	2607.0	1808	1776
1993	5660,4	2613.0	1811	1779
1994	5741,1	2637.0	1814	1783
1995	5820,3	2662.0	1817	1786
1996	5898,1	2672.0	1819	1790
1997	5975	2686.0	1822	1793
1998	6051,3	2700.0	1824	1796
1999	6127,6	2714.0	1827	1799
2000	6204,1	2726.0	1829	1802
2001	6280,8	2724.0	1832	1806
2002	6358	2726.0	1834	1809
2003	6435,8	2733.0	1837	1812
2004	6514,2	2746.0	1840	1814
2005	6593,3	2761.0	1841	1816
2006	6673,1	2778.0	1843	1818
2007	6753,6	2805.0	1843	1819
2008	6834,6	2822.0	1844	1821
2009	6916,1	2823.0	1845	1822
2010	6997,9	2851.0	1845	1822
2011	7079,8	2868.0	1845	1823
2012-14	7161,8	-	1844	1823

Fuente: FAOSTAT, 2014 y FAO - FOOD SECURITY INDICATORS, 2014

Elaboración propia

En ese sentido las ideas de Malthus de que el aumento de población no permitiría producir suficientes alimentos no se han cumplido hasta la actualidad, y se ve reflejado en los datos de la tabla anterior. Donde vemos, como a partir de los años 90, las kilocalorías disponibles en el mundo superan el mínimo necesario para suplir la alimentación de las personas<sup>2</sup>, tanto a nivel mundial, como en los países denominados en vías de desarrollo.

Sin embargo, el rápido aumento de la productividad agrícola y la aparente abundancia de alimentos no significa que hemos vencido al hambre en el planeta, llegando a afectar a un porcentaje considerable de la población.

La hipótesis malthusiana, si plantea algunas preocupaciones base respecto a la población que no cuenta con alimentos suficientes. Sobre todo, de la población creciente ubicada en los países más pobres, que tiene problemas para alimentarse adecuadamente. Debido a entre otras causas, que los más ricos acceden a una mayor cantidad de alimentos.

Por otro lado, esto hace que la discusión actual se centre en los límites, sobre todo ambientales, que impedirían seguir sosteniendo el aumento de producción. Al mismo tiempo, también de discutir si en este punto, necesitamos seguir aumentando la producción, o utilizar más eficientemente la disponibilidad actual de alimentos, sin atacar las inequidades de acceso a los mismos entre países ricos y pobres.

La cuestión de los límites ambientales de la producción de alimentos ha sido expresada por instituciones como la FAO, la cual considera que uno de los problemas, es sí, los recursos naturales serán suficientes para producir alimentos para satisfacer el aumento de población hasta el año 2050, donde la población se prevé que se estabilizara (FAO, 1996b).

---

<sup>2</sup> En esta sección se habla del mínimo de calorías necesarias para no ser considerado con hambre. Sin embargo, la confiabilidad de las cifras es cuestionable, ya que, por ejemplo, la cifra de kilocalorías optimas ha sufrido constantes cambios y reajustes (Bretón, 2009).

Las ideas de Malthus que afirmaban ya en su época una preocupación por los límites de la tierra para producir. De hecho, este es uno de los argumentos más importante de su ensayo al considerar que “no hemos asignado límite alguno a la producción de la tierra. La hemos concebido como susceptible de un aumento indefinido y capaz de rebasar cualquier límite que se le fije, por muy grande que éste sea.” (Malthus, 1798, pág. 60). Esta idea ha sido retomada sobre todo desde las nuevas perspectivas en alimentación y el surgimiento de las teorías neomalthusianas, reforzadas en función de las conclusiones de la cumbre mundial de la alimentación de 1974, así como del informe sobre los límites del crecimiento elaborado por científicos del club de París (Pérez de Armiño, 1998, pág. 10), donde básicamente se afirmaba que los límites físicos para seguir creciendo se alcanzaran en 100 años.

Fueron especialmente relevantes los debates generados en las décadas de los 60 y 70, como el protagonizado por (Ehrlich, 1968), en su obra *The Population Bomb*, donde planteaba que era necesario frenar el crecimiento de la población pues en las próximas décadas no se podrían producir alimentos suficientes, debido a los límites finitos de los recursos naturales, lo cual causaría una gran crisis alimentaria a nivel global, por lo que era necesario entre otras medidas el implementar políticas de control de la natalidad especialmente en los países más pobres. En línea con otros de los postulados neomalthusianos surgidos durante ese periodo.

El postulado de Ehrlich fue refutado posteriormente por Julian Simon en: (Simon,1977) *The Economics of Population Growth* y (Simon,1981) *The Ultimate Resource*, quien al contrario planteaba que el crecimiento de la población no era un problema para la producción de alimentos<sup>3</sup>, pues la tecnología lo solucionaría incrementando la producción, criticando la teoría de los recursos finitos de

---

<sup>3</sup> De hecho, este debate entre ambos autores, génera una famosa apuesta, en la que acordaron comprar 5 *commodities* y ver si estos subían de precio en los siguientes 10 años. Si estos *commodities* elegidos aumentaban su valor, significaría que había escases de estos, comprobando la hipótesis de Ehrlich sobre los recursos finitos. Si ocurría lo contrario, Simon habría comprobado su hipótesis de que no existía escases de recursos. Finalmente, esta curiosa apuesta fue ganada por Simon, pero matizando, justo en el año que decidieron liquidarla el precio de los *commodities* había descendido, pero posteriormente volvió a subir debido a la escases de algunos de ellos, por lo que si hubiera pasado mas tiempo el ganador hubiera sido Ehrlich.

Ehrlich, por lo cual, fue catalogado como “tecno-optimista”. Planteaba además, que lo que se necesitaba hacer era generar un sistema tendiente a un liberalismo económico que les permita desarrollar sus capacidades los habitantes de los países mas pobres y con problemas para el abastecimiento de alimentos de su población.

A este debate sobre la capacidad de alimentar a la población y los límites del crecimiento, se sumo tambien (Commoner, 1971) en: *The Closing Circle: Nature, Man, and Technology* y posteriormente complementada en (Commoner,1990): *Making Peace with the Planet*, en las cuales argumentaba desde una perspectiva ecologista, al contrario de Ehrlich y Simon, que el problema de la alimentación estaba en el deterioro a la naturaleza que causaban las tecnologías disponibles, sumado al consumo inadecuado de los países ricos. Es decir, no se trataba de un problema de sobrepoblación o de tecnología, sino mas bien que, el problema radicaba en el sistema económico que causaba desigualdad y promovía el uso de tecnologías basadas en el uso intensivo de la tierra y los combustibles fósiles para producir alimentos, lo cual deterioraba el medio ambiente y concentraba la producción de alimentos en manos de las grandes empresas capitalistas.

La discusión sobre si los recursos naturales logran abastecer las necesidades de la población creciente, es también uno de los principales argumentos de “Los límites del crecimiento”, coordinado por Donella Meadows. Este informe fue criticado por actores de izquierda por considerarlo “una forma de malthusianismo impuesto por los países industrializados” (Gudynas, 2011, pág. 73), y por otro lado académicos y sectores de derecha que consideraban “que los stocks disponibles eran mayores a los previstos, y que el recambio tecnológico permitiría sustituir recursos que se agotaran por alternativas, que se lograrían manejar tecnológicamente los impactos ambientales” (Gudynas, 2011, pág. 74). Es decir, ambas posiciones no cuestionaban la disponibilidad de productos y alimentos que se podrían producir, y más bien se centraban en desconocer los límites que se planteaban en el informe. Lo importante, sin embargo, fue que se abrió el debate sobre la capacidad de producir alimentos sin comprometer los recursos naturales para el futuro.

También, el informe de Meadows, Goldsmith, y Meadow (1972), sobre los límites del crecimiento, podría considerarse una reflexión moderna de las ideas de Malthus, sobre todo en lo que concierne a población y alimentos.

En el informe se hace varias simulaciones sobre, en qué condiciones se podría alcanzar ese límite y como esto afectaría a la humanidad en el futuro.

También plantean un reto acerca de la cantidad de tierras que se necesitan para producir al ritmo de los años 70, inclusive si la productividad se duplica o cuadruplica. Llegando a la conclusión que inevitablemente se necesitarían más tierras de las disponibles para lograr mantener los ritmos de producción actual en la agricultura (Figura 1.1).

Si a las previsiones de esa época, sumamos la presión de tierras para otros usos, que no son los alimentarios, como la destinada para agrocombustibles, estas previsiones serían mucho más graves en la actualidad, de acuerdo al modelo propuesto por los autores.

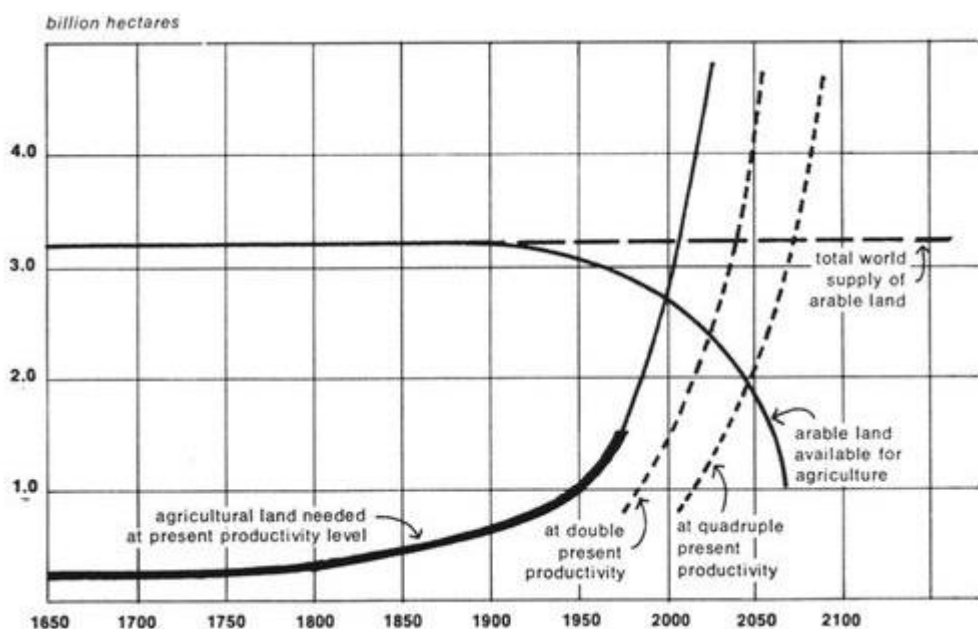


Figura 1.1. Tierra arable en miles de millones de hectáreas

“El suministro total mundial de las tierras cultivables es alrededor de 3,2 mil millones de hectáreas. Se necesitan alrededor de 0,4 hectáreas por persona de la tierra cultivable con la presente productividad. La curva de la tierra necesaria refleja así la curva de crecimiento de la población. La línea de la luz a partir de 1970 muestra la necesidad proyectada de tierra, suponiendo que la población mundial sigue creciendo al ritmo actual. La tierra cultivable disponible disminuye porque las tierras de cultivo se retiran para su uso urbano-industrial cuando la población crece. Las curvas de puntos muestran la tierra necesaria la presente productividad se duplica o se cuadruplica.”

Fuente: (Meadows, Goldsmith, y Meadow 1972, pág. 50)

Traducción propia

Los límites del crecimiento, presentó de acuerdo a los datos empíricos de su investigación algunas similitudes con la teoría malthusiana original. Meadows, Goldsmith, y Meadow (1972), consideraron por ejemplo, que el punto de crisis en el cual se necesitara más tierra de la disponible para producir alimentos no será en el futuro inmediato, pero que si empezara con algunos “síntomas” como, la subida constante de precios de alimentos, provocando que alguna gente muera de hambre, o que la dieta se haga de menor calidad debido al alto precio de los alimentos y la poca disponibilidad de tierra.

Las conclusiones del informe de límites del crecimiento han sido consideradas por algunos como ya superadas. Sin embargo, lo planteado en el informe ha ocurrido en alguna medida, y continúa ocurriendo en la actualidad. Dándonos algunos elementos que desde mi punto de vista deben ser considerados, sobre todo porque el sistema agroalimentario tiende a ser enfocado para proveer alimentación a las personas que pueden pagar los precios de los alimentos, excluyendo a los más pobres que sufren las consecuencias de la configuración actual, generando una relación entre pobreza y acceso a alimentos que produce problemas alimentarios, sobre todo en los países con mayores índices de pobreza, como una de las causas del hambre, sumado a otros factores que contribuyen a este problema.

Otros académicos e investigadores plantean preocupaciones similares a las de Meadows, Goldsmith, y Meadow, en cuanto a los límites físicos y ambientales, para el aumento de la producción de alimentos que permitan suplir las necesidades de la población creciente. (Daily, y otros, 1998), por ejemplo, mencionan que existe una relación entre el crecimiento de la población y el

estado de los recursos naturales, agregando que, si por ejemplo la población aumenta en un 50% y el PIB per cápita se duplica, se podría incrementar en gran medida la presión sobre los recursos naturales local y globalmente. Además de la preocupación de que esta producción se basa en el incremento de monocultivos que ocasionan pérdida de diversidad genética en la agricultura y que exponen a estos a ser muy vulnerables a los efectos del cambio climático, por lo cual en algún momento se podría tener crisis alimentaria que impida satisfacer las necesidades de la población creciente.

Otro elemento interesante de las ideas de Malthus fue predecir de algún modo que “los precios de los productos alimenticios tenderán a subir” (Malthus, 1798, pág. 63). Los cuales en la actualidad dependen en gran medida del mercado internacional, el cual gracias a la especulación y otros factores ha logrado que los alimentos tengan elevada volatilidad de precios, produciendo hambre por falta de acceso y la pobreza de la población, sumado al poco control campesino sobre la producción de estos debido a la dependencia agroindustrial que se ha afianzado en la actualidad.

La influencia de Malthus en las teorías actuales se refleja por tanto en las preocupaciones de algunos autores respecto a los límites al crecimiento y la disponibilidad de recursos naturales, así como la contaminación ambiental que impedirían generar una producción necesaria de alimentos para la población, que para el 2050 se plantea llegara a más de 9000 millones de habitantes (Alexandratos & Bruinsma, 2012).

La idea de que la producción mundial de alimentos debe aumentar más rápido que la población como solución al problema alimentario es criticada, ya que las disparidades de consumo de alimentos entre países desarrollados y subdesarrollados son enormes. “Para tomar un ejemplo extremo, en el consumo actual de carne per cápita, una reducción de la población de una persona en los países desarrollados hace que la demanda mundial de carne disminuya en 80 kg, que compensa el impacto causado por un aumento de 18 personas en Asia del Sur.” (Alexandratos & Bruinsma, 2012, pág. 32). Algunas políticas impulsadas en países en desarrollo, han propuesto el control de la natalidad desde un



enfoque neomalthusiano para evitar los problemas derivados del aumento de la población (Pérez de Armiño & Vazquez, 2000), y de esta manera disminuir a futuro, el riesgo de padecer hambre de las poblaciones que no pueden pagar por los alimentos provenientes del comercio mundial.

El debate en cuanto a las teorías malthusianas, sin embargo, abrió varias inquietudes en cuanto los límites del crecimiento, el aumento de la productividad agrícola y sus impactos en el medio ambiente, así como la capacidad real de producción que se puede alcanzar con los recursos limitados que tenemos.

Esta discusión continúa y plantea algunos retos en la construcción de alternativas, algunas de estas reflexiones aportaron a la propuesta de Soberanía Alimentaria, para proponer otras soluciones a las actuales centradas en la intensificación para solucionar el hambre, y las cuales, al final de cuentas no han logrado el resultado esperado en cuanto a este objetivo.

Por ejemplo, el crecimiento de la población desde principios del siglo XX, ha sido muy rápido, con tasas que van del 0,8% en 1950, y después de la segunda mitad del siglo XX a una tasa de 1,9% (Elizaga, 1979, pág. 4) y en la actualidad, según el Banco Mundial (2015), la tasa de crecimiento llega a un 1,2%. Los principales factores que explican este crecimiento asombroso en comparación con otras épocas de la historia de la humanidad, están relacionados principalmente con el grado de desarrollo económico y tecnológico que alcanzaron los países más industrializados en la primera mitad del siglo, que influyeron en el aumento de la natalidad en estos países (Elizaga, 1979). Posteriormente este patrón se invertiría disminuyendo la natalidad en los países más industrializados y aumentando en los emergentes, en particular a partir de la segunda mitad del siglo XX.

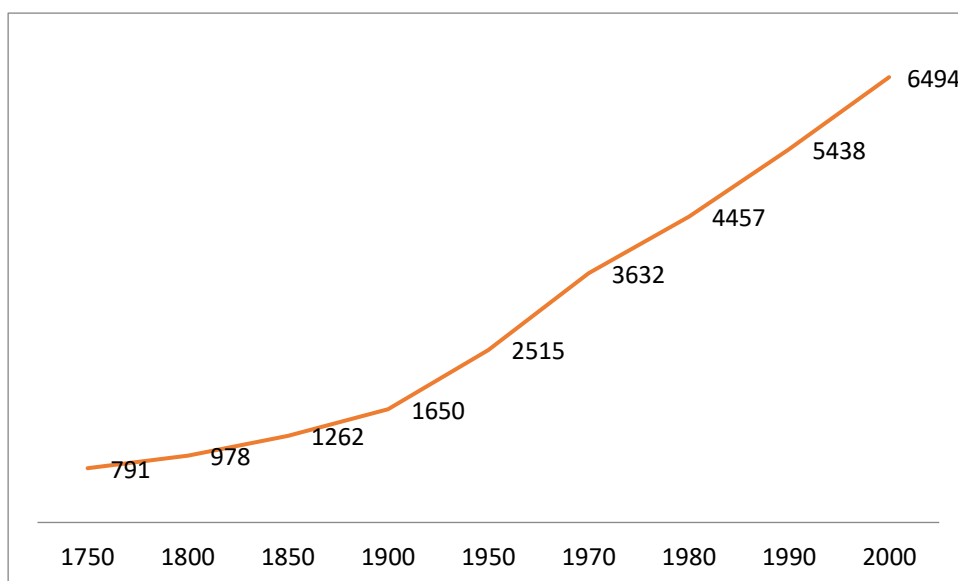


Figura 1.2. Crecimiento estimado de la población mundial en millones de personas desde el año 1750

Fuente: (Elizaga, 1979)  
Elaboración propia

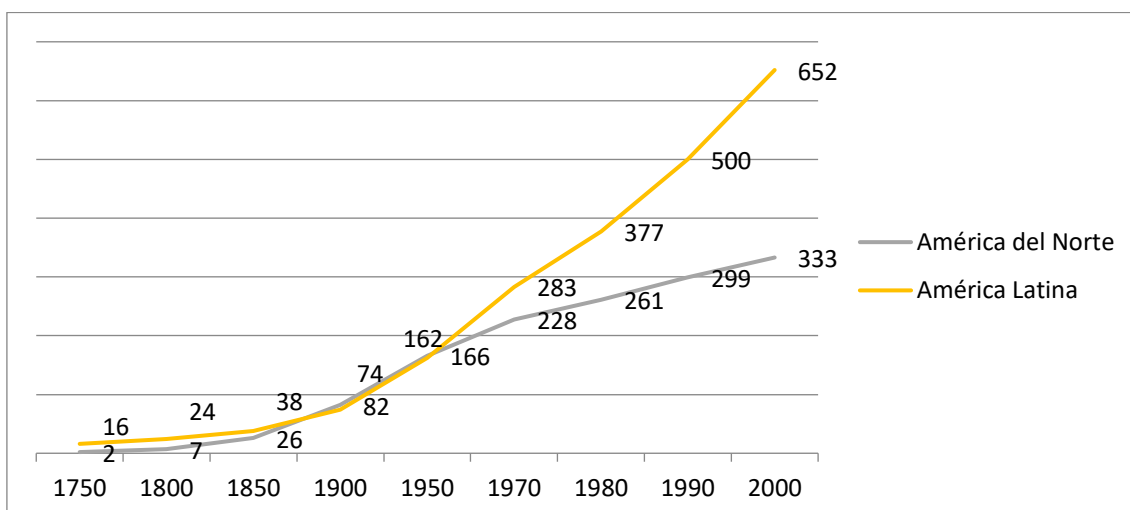


Figura 1.3. Crecimiento estimado de la población en América Latina en comparación con América del Norte en millones de personas

Fuente: (Elizaga, 1979)  
Elaboración propia

Las figuras anteriores muestran el aumento de la población desde el siglo XVIII, y como las diferencias de crecimiento poblacional cambian desde 1950 aproximadamente en el caso latinoamericano, que incrementa su población a un ritmo mayor que América del Norte, con los consiguientes retos de alimentar a la población creciente por parte de los gobiernos locales.

Este crecimiento sostenido que se mantendrá durante las próximas décadas, plantea el desafío de acceso de alimentos para toda la población del futuro, especialmente en los países del sur. Las proyecciones sobre el crecimiento futuro de la población para las próximas décadas la sitúan entre 8.000 millones y más de 10.000 millones de personas (Alexandratos & Bruinsma, 2012), lo cual se puede observar en la (Figura 1.4). El consenso parece ser, que el mundo podrá producir suficientes alimentos respecto al crecimiento de la población. Sin embargo, esto tendrá unas consecuencias ambientales considerables (Andrade, 1998), sobre todo si se continua con el modelo de uso intensivo de agroquímicos y otros insumos contaminantes.

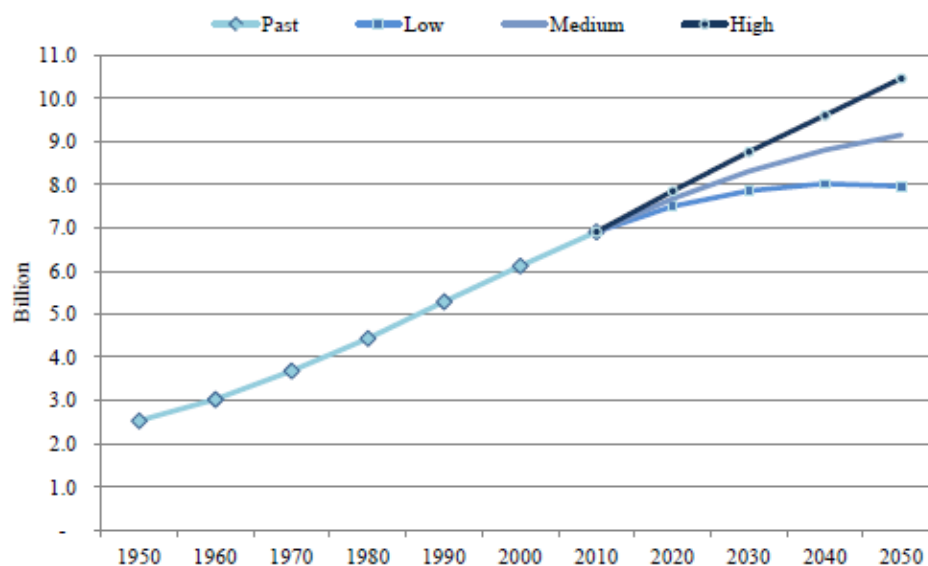


Figura 1.4. Población mundial: 1950-2010 y proyecciones (Tres variantes)

Fuente: (Alexandratos y Bruinsma, 2012)

El aumento de población y la falta de alimentos, afectara sobre todo a países africanos como Nigeria, Uganda, Yemen, entre otros, que probablemente padecerán inseguridad alimentaria en las siguientes décadas como lo han venido haciendo en la actualidad, debido a la imposibilidad de producir alimentos suficientes para su población en crecimiento constante (Alexandratos y Bruinsma, 2012). Sumado (como veremos más adelante), a que sus políticas apuntan a beneficiar cultivos agroindustriales para exportación que competirán con los cultivos para alimentación local, que están generando una nueva forma

de concentración por parte de empresas y países que como veremos más adelante, tienden a seguir el modelo agroalimentario vigente.

Estos debates, han sido los que han marcado de alguna manera la conformación de los diversos regímenes agroalimentarios que se han dado a lo largo de los últimos 200 años, y nos dan una perspectiva de cómo hemos llegado a la conformación del sistema actual de producción de alimentos que veremos a continuación.

### 1.1 El primer régimen agroalimentario: La formación del sistema agroalimentario actual.

A principios del siglo XX, la consolidación de la revolución industrial en el Reino Unido, otros países europeos y Estados Unidos, trajo consigo cambios importantes en la forma de abastecimiento de alimentos por parte de estos países.

La rápida urbanización característica de este periodo, debido a la migración masiva de campesinos a las ciudades para trabajar en las crecientes industrias, provocó que la población del campo disminuyera aceleradamente.

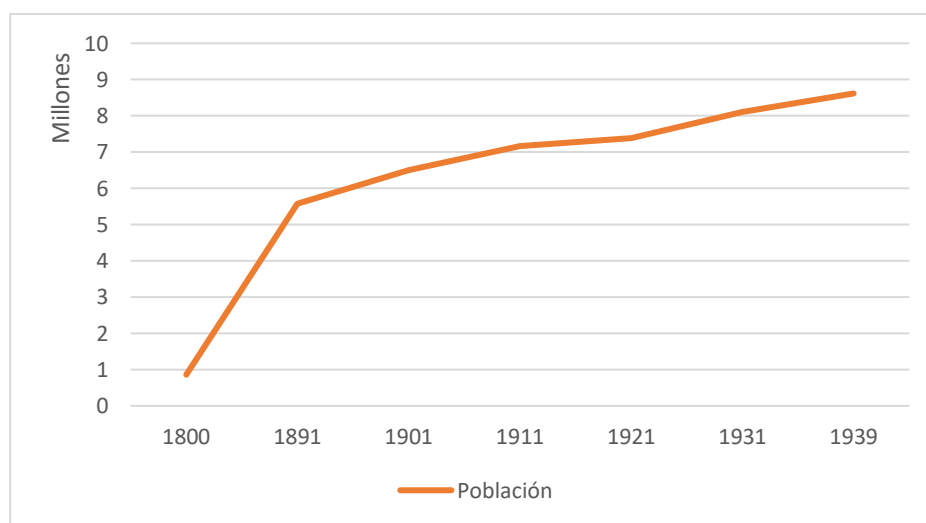


Figura 1.5. Evolución de la población de Londres durante la revolución industrial (millones)

Fuente: (Chandler, 1987) y (Wendel, 2012)  
Elaboración propia

Londres, por ejemplo, como vemos en la figura anterior, experimentó un gran aumento de su población debido a la industrialización, que motivó migraciones masivas a esta ciudad.

Sin embargo, el porcentaje de población rural todavía era importante, incluso en los países más industrializados (Hobsbawm, 1998). La industria necesitaba mano de obra, y el campesinado que se encontraba en situación precaria, se trasladó a las ciudades industriales de Europa y Estados Unidos en busca de trabajos asalariados.

En Latinoamérica, a principios del siglo XX la situación era todavía diferente, ya que más de tres cuartas partes de la población vivía en las zonas rurales (Thorp, 1998). Todo esto resultó en que este periodo fuera caracterizado por grandes movimientos migratorios a escala global, los cuales provocaron cambios sociales importantes en la mayoría de países.

Este fenómeno ocasionó que la producción de alimentos a principios del siglo XX comience a intensificarse y mecanizarse, ya que los propietarios de las grandes extensiones sobrevivientes de la época feudal<sup>4</sup>, necesitaban suplir la falta de mano de obra (frecuentemente muy explotada), con otro tipo de forma de producción agrícola, que les permitiera maximizar su ganancia. Latinoamérica, sin embargo, ya contaba con grandes extensiones de cultivos para exportación desde la época colonial (por ejemplo, la caña en Cuba, Puerto Rico y otros países del Caribe), y que se mantuvieron durante el siglo XX; gracias, fundamentalmente, a la explotación de la mano de obra a través del régimen de aparcería<sup>5</sup> y otras formas de explotación en el campo.

La creciente demanda de alimentos para las urbes industriales, fomentó la especialización de la producción. Esta especialización, consolidó a los países

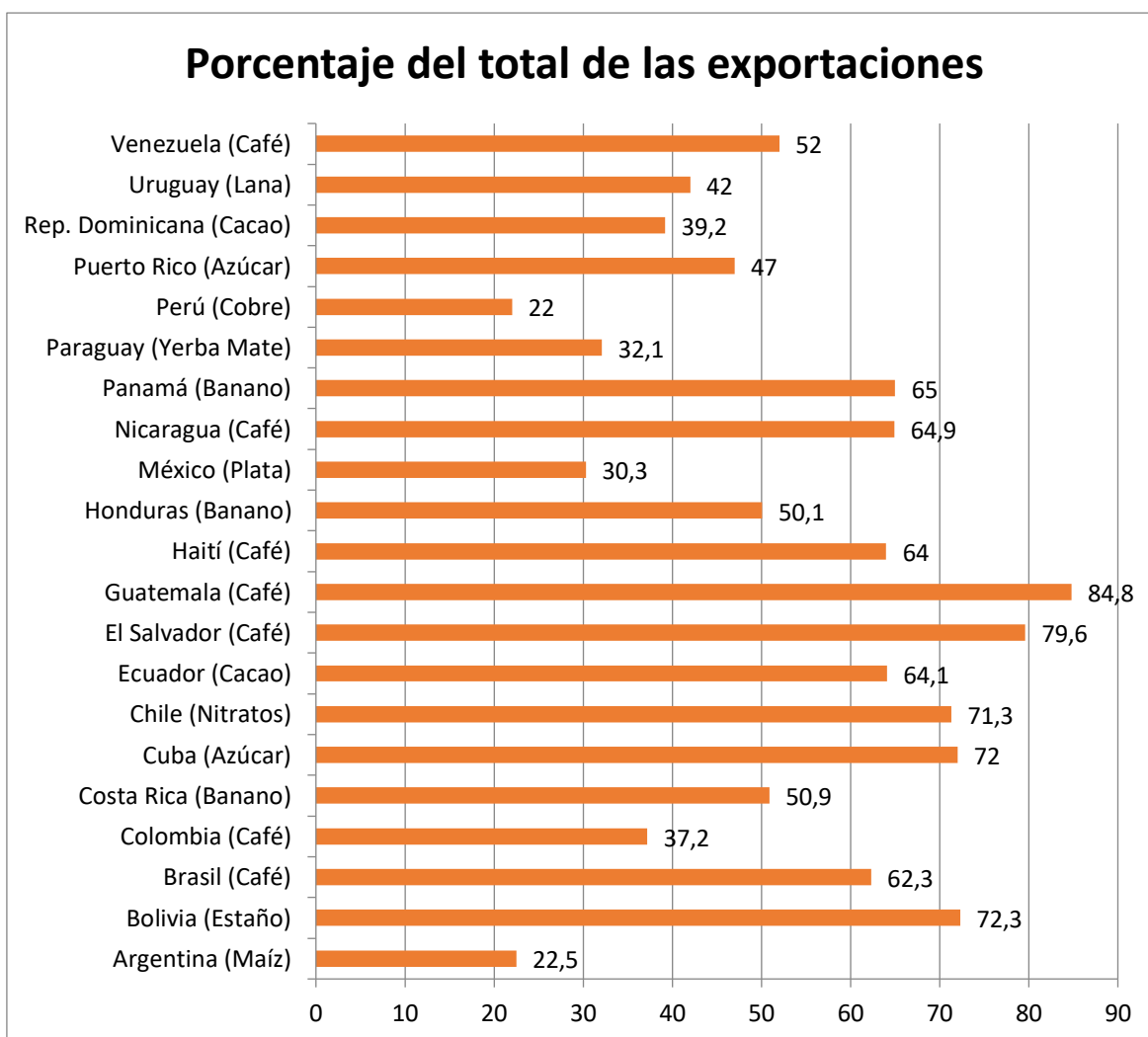
---

<sup>4</sup> En países como Francia la propiedad feudal se transformó en una propiedad parcelaria de los campesinos; es decir, como lo menciona Marx (1848), el campesinado se transformó en pequeño propietario burgués. Dentro de este proceso hubo una contradicción entre la ilusión de los campesinos de llegar a ser propietarios de su tierra y, a la vez, de aquellos pocos que sí lo consiguieron. Este proceso de parcelarización fue común en las economías que iniciaban la industrialización en Europa, sin embargo, todavía quedaban grandes propiedades de origen feudal en muchos países.

<sup>5</sup> Renta de tierra del terrateniente al campesino, fenómeno muy común en Latinoamérica.

latinoamericanos como exportadores de materias primas, principalmente minerales y alimentos.

La agricultura de monocultivo extenso creció más y se especializó en la región. Esta agricultura se beneficiaba principalmente de la explotación de la mano de obra rural y las grandes extensiones de tierras en poder de los terratenientes. Muchas economías latinoamericanas se especializaron en la producción de un solo producto, para responder a la división internacional del comercio (Figura 1.6). Esta fuerte dependencia de las exportaciones primarias (en gran medida herencia del pasado colonial) se mantuvo y consolidó durante principios del siglo XX, provocando una cada vez mayor presión por la extensión de la frontera agrícola. La cual, en el caso brasileño, por ejemplo, se basó en la deforestación de los bosques amazónicos.



*Figura 1.6.* Principal producto de exportación de los países latinoamericanos en el año 1913 y su porcentaje en el total de las exportaciones.

Fuente: (Thorp, 1998)

Elaboración propia

La producción agrícola especializada en un monocultivo intensivo sería una constante a lo largo del siglo XX. El papel del Estado en la región, era el de fortalecimiento y apoyo a los dueños de las plantaciones, generalmente terratenientes locales, lo cual impedía la diversificación de la agricultura y generaba una fuerte dependencia hacia los mercados internacionales (Thorp, 1998). Existían excepciones de países que no basaban su producción en grandes propiedades, como Costa Rica o Colombia, donde los principales productores eran medianos y pequeños; lo que ayudó en algo a que la economía y la propiedad de la tierra no estuvieran altamente concentradas.

La extensión del modelo agrícola de monocultivo generó el surgimiento de una agroindustria concentrada; por ejemplo, en Brasil con el café, en Cuba con la caña, países que en cierta medida realizaban una primera transformación del producto. Sin embargo, esta transformación era controlada por los mismos terratenientes locales o internacionales.

A principios del siglo XX, el sistema agroalimentario mundial, en vías de consolidación y especialización, refuerza la dualidad entre la agricultura comercial de exportación y la agricultura campesina dirigida al autosustento.

En esta época Reino Unido todavía era la potencia hegemónica dentro de la organización del comercio internacional, ya que la especialización fue sobre todo organizada en las ex colonias británicas. En este contexto, la producción de alimentos se convierte en un elemento importante del comercio mundial.

Por su parte, los Estados Unidos estaban adquiriendo un papel emergente como potencia, que tras la Primera Guerra Mundial relevaría al Reino Unido como centro del comercio mundial. Comienza a consolidarse lo que Friedman y McMichael (1989) denominan como primer régimen de producción de alimentos. Este primer régimen estaría vigente hasta antes de la segunda guerra mundial;

se caracteriza por la producción de monocultivos para la exportación en los países periféricos, basada en la explotación intensiva de mano de obra, apoyada por una mecanización inicial de la agricultura, los primeros fertilizantes<sup>6</sup>, la extensión de la frontera agrícola, y la concentración de tierra por parte de caudillos locales en algunos casos y, en otros, por capitales internacionales.

Esta consolidación del comercio mundial y la especialización de la producción se hacen evidentes junto al peso de las exportaciones de bienes elaborados por las potencias; tanto Reino Unido desde principios de siglo, como Estados Unidos luego de los años 30. Países que asentaron la preeminencia de exportaciones de bienes elaborados o industrializados sobre la de bienes de primarios (Figuras 1.7 y 1.8).

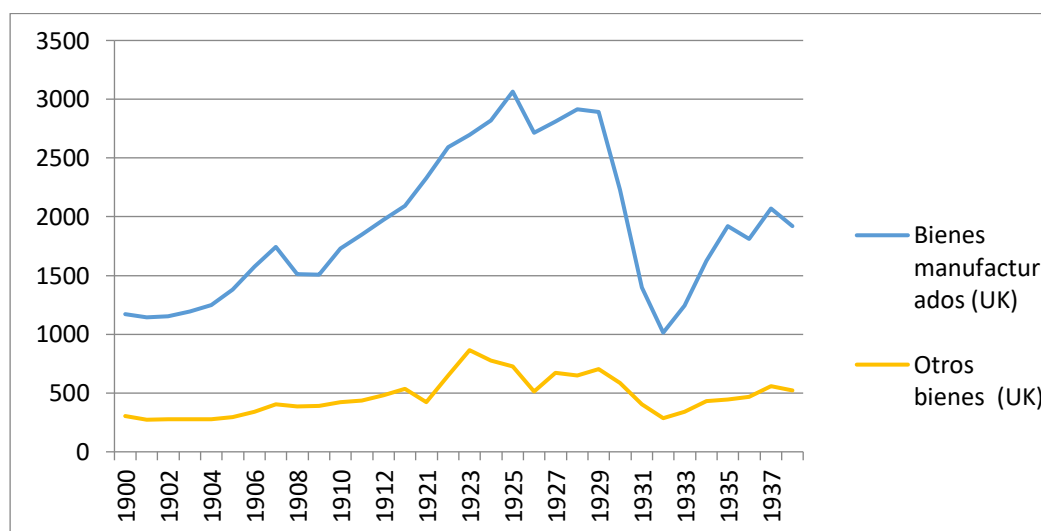


Figura 1.7. Exportaciones de Reino Unido desde 1900 hasta 1937 en millones de dólares

Fuente: (UN stats, 1962)

Elaboración propia

<sup>6</sup> Fritz Habert y Carl Bosch inventaron las primeras técnicas de fabricación de fertilizantes nitrogenados, igualmente surgieron los primeros tractores de combustión interna que fueron utilizados en grandes plantaciones, así como el transporte a través de los ferrocarriles ayudó a distribuir con mayor rapidez los productos agropecuarios (Ridley, 2010).



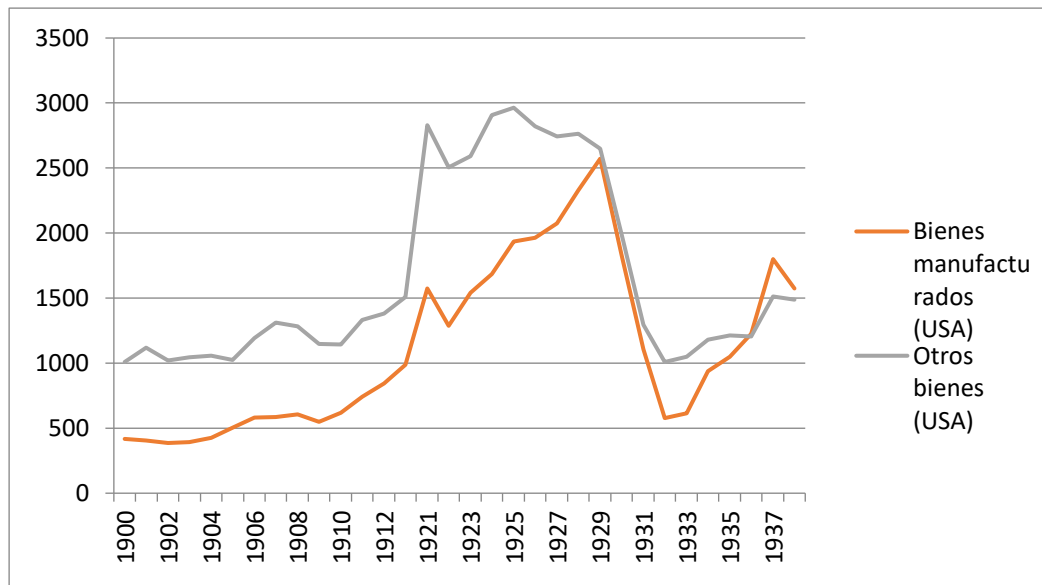


Figura 1.8. Exportaciones de Estados Unidos desde 1900 hasta 1937 en millones de dólares

Fuente: (UN stats, 1962)

Elaboración propia

Como vemos en las figuras 1.7 y 1.8, las exportaciones de bienes elaborados por parte del Reino Unido superan las de los bienes no elaborados, lo que demuestra el orden mundial del comercio, donde este país era un importador de materias primas, pero exportaba gran cantidad de bienes elaborados. En el caso de Estados Unidos, la tendencia a exportar más bienes elaborados se hace evidente a partir de 1935, donde comienza una recuperación luego de la gran depresión<sup>7</sup>, lo que coincide con la época previa a la segunda guerra mundial, momento a partir del cual el papel de Estados Unidos en la economía mundial será preponderante.

Para Thorp (1998), esta estructuración del comercio internacional fomentó la expansión de monocultivos para la exportación en los países de América Latina, y sería una de las tendencias de gran parte del siglo XX. Explicado, entre otros factores, por la especialización de la producción de los países del sur en bienes no producidos en los del norte, debido a los procesos de reestructuración que la industrialización produjo en estos países.

<sup>7</sup> Si bien es cierto que Estados Unidos sufrió una gran crisis con la gran depresión en 1929, y apenas empezó su recuperación a mediados de los años 30. El periodo de la gran depresión, repercutió en la región latinoamericana, impulsando ciertas industrias para abastecer el mercado local, debido entre otros factores a la caída de la producción proveniente de EEUU.

Para 1920, por ejemplo, Argentina proveía cerca del 80% de toda la carne de ternera que se consumía en Londres, se llegaba a decir en aquella época que Argentina era el “gran matadero” (Ridley, 2010). Al principio esta carne era salada para su conservación, pero con la aparición de los sistemas de refrigeración y la rapidez del transporte, luego, se la vendía fresca. Especializando a esta nación en este tipo de productos que ya se podían exportar con mayor facilidad a las naciones desarrolladas.

Por otro lado, Reino Unido a finales del siglo XIX era considerada el “taller del mundo”, ya que el 90% exportaciones eran manufacturas y el 80% de sus importaciones eran alimentos (Ferrer, 1996).

La producción de alimentos en esta fase es sobre todo responsabilidad de las ex colonias y países del sur, también ayudada por los primeros cambios tecnológicos surgidos en la agricultura, que disminuyeron las necesidades de la mano de obra en el campo, antes provista por esclavos.

Durante el primer régimen agroalimentario también se forman las primeras empresas transnacionales modernas, las cuales se encargaban de la comercialización de los alimentos y materias primas producidas en los países del sur. Empresas como Dole y Chiquita<sup>8</sup> surgen durante esta época, controlando casi la totalidad del comercio mundial de frutas tropicales en esos años.

En resumen, el primer régimen agroalimentario consolida un sistema de especialización de la producción, los alimentos son sobre todo responsabilidad de los países del sur, y los bienes manufacturados, de los países del norte. Este orden se vio facilitado por el surgimiento de nuevas tecnologías de producción y el avance de los medios de transporte. Esta especialización dio como resultado, en algunos casos, grandes concentraciones de tierra en manos de las nuevas empresas agroindustriales o de los nuevos terratenientes locales surgidos

---

<sup>8</sup> Chiquita, era conocida antes como United Fruit Company, casualmente fue fundada por el empresario Henry Meiggs, cuyo negocio principal eran los ferrocarriles, lo cual le permitía distribuir rápidamente sus productos en los Estados Unidos.

## 1.2 El Segundo Régimen: El surgimiento de la revolución verde, la ayuda alimentaria y la transnacionalización de la alimentación.

Luego de la segunda guerra mundial podemos hablar de la configuración del segundo régimen agroalimentario, caracterizado por la consolidación de Estados Unidos como una potencia mundial, lo cual influyó en el sistema agroalimentario global. Este país comienza a introducir sus excedentes de trigo y otros cereales como ayuda alimentaria en países de Europa y del sur global.

En Estados Unidos existía una elevada producción de cereales de (FAO, 2000), el cual pese a aumentar la exportación de bienes elaborados también incrementaba la de sus excedentes agrícolas. Estos fueron incentivados, entre otras cosas, por un modelo de agricultura que se apoyaba en grandes explotaciones familiares, la mecanización de la agricultura, y el uso intensivo de agroquímicos; lo cual ayudó al aumento de la productividad en productos como el maíz, por ejemplo (Figura 1.9).



*Figura 1.9.* Producción de maíz en bushels por acre desde 1909 hasta 1971 en Estados Unidos

Fuente: (Pimentel, Belloti, Forster, et al, 1973)

En la figura anterior podemos ver cómo a partir de 1940 Estados Unidos aumenta su producción de maíz de una forma bastante veloz, las nuevas tecnologías agrarias contribuyeron a este aumento de productividad sin precedentes, año en

que las importaciones de este cereal pasaron a representar el 45% del total de las importaciones alimentarias, con excepción de Argentina (Llambí, 2000).

A partir de las décadas de los sesenta y setenta empiezan a crecer los flujos agrícolas comerciales, y se produce un cambio relevante para la configuración del sistema agroalimentario global actual, como es la creciente dependencia de muchos países de los cereales importados, que pasan a ser una parte fundamental de su base calórica. Esto es especialmente evidente en los llamados países en desarrollo. Los cuales gracias a la influencia que tuvieron los programas de ayuda alimentaria, lograron cambiar las dietas de sus habitantes, a una dieta dependiente de las importaciones, que en un principio fueron donadas o subsidiadas como estrategia de entrada.

En esta sección abordaremos algunos de los elementos principales del segundo régimen agroalimentario, y cómo se ha consolidado durante este periodo.

### **1.2.1 La revolución tecnológica: De la revolución verde a los Organismos Genéticamente Modificados (OGM)**

La revolución verde fue incentivada principalmente por Estados Unidos, transformando la manera como se producían los alimentos en los países del sur. Esta se apoyó en tres componentes principales: 1) variedades mejoradas de semillas (cereales, principalmente), 2) aplicación de grandes cantidades de insumos químicos, como fertilizantes y plaguicidas y 3) monocultivo intensivo. Esto incrementó el stock mundial de alimentos debido al aumento de la productividad que esta tecnología agrícola producía.

Sin embargo, como afirma Busch (1994), este aumento de productividad no resuelve ni resolverá los problemas de la agricultura y la alimentación:

“El mundo desarrollado se ahoga en un mar de productos agrarios, a pesar de que todavía quedan entre nosotros personas hambrientas y sin hogar. En cambio, el mundo subdesarrollado sufre escaseces en gran

parte debidas a que los precios de los alimentos importados de Occidente son tan bajos que los productores locales no pueden competir y, simultáneamente, tan altos que los consumidores urbanos no pueden permitirse su compra” (Busch, 1994, pág. 94).

Para este autor el sistema agroalimentario basado en la revolución verde aumentó la productividad, lo que benefició sobre todo a los países desarrollados, pero impidió el acceso de las personas más pobres a estos alimentos, debido a su imposibilidad de producirlos y, al mismo tiempo, por carecer de una renta suficiente que les permitiera comprarlos.

Una de las características principales del surgimiento de este modelo, fue la creciente dependencia de la agricultura de insumos químicos y semillas producidas por empresas transnacionales en la mayoría de los casos, lo que se convertirá en una constante hasta la actualidad. Ello se traduce en una mayor influencia de las empresas transnacionales en el diseño de las políticas agrarias (Friedmann & McMichael, 1989). Por su parte, los Estados parecen renunciar a promover sistemas agroalimentarios alternativos que no generen una dependencia tan marcada.

La revolución verde promovida por Estados Unidos cambió la forma de producir alimentos en muchos países, aumentando el rendimiento, pero sin diversificar la producción, lo cual a la larga continuaría con el sistema de especialización de producción, privilegiando la agroexportación de monocultivos, especialmente en los países del sur.

El mayor consumo de energía fósil provocado por la revolución verde en la agricultura, a raíz de su implementación, es también una de las críticas que se hacen desde la perspectiva ecologista, cuestionando el subsidio que se le da a los insumos provenientes del petróleo para esta forma de producción (Acción Ecológica, 1999).

Muchas de las variedades de semillas creadas por la revolución verde aumentaron la producción; sin embargo, este incremento fue desigual entre

regiones y cultivos, lo cual generó a su vez que, por un lado, la disminución de precios de ciertos alimentos beneficiara a ciertos consumidores y, por otro lado, los agricultores se beneficiaran solo en los casos en que el costo de producción era menor a la reducción de precios (Evenson & Gollin, 2003). El beneficio de los agricultores sin embargo se dio en situaciones muy puntuales, no aportando a una disminución de la pobreza sostenida en el ámbito rural, especialmente de los países del sur.

Según Bretón (2009), se pueden resumir los efectos de la revolución verde en 5 aspectos principales:

- 1) Se benefició solo a grandes productores, ya que fueron los que más rápido adoptaron nuevas tecnologías, además, contaron con mayores incentivos a través de créditos y asistencia técnica, entre otros factores.
- 2) La revolución verde solo incentivó unos pocos cultivos, contribuyendo a la disminución de la agrobiodiversidad a nivel mundial, así como a la consolidación del monocultivo y la disminución del control de las comunidades sobre sus sistemas de producción de alimentos locales.
- 3) La dependencia de los agricultores de insumos caros, necesarios para este sistema producción.
- 4) Más de la mitad de los habitantes rurales del tercer mundo no tienen tierra, o tienen muy poca. Estos no se beneficiaron de las regalías de la revolución verde y han sido los más vulnerables al hambre, debido a la imposibilidad de tener ingresos suficientes para comprar alimentos; finalmente fueron presionados a abandonar el medio rural.
- 5) Una subordinación a la revolución verde en la producción de alimentos. El cual es en sí un modelo insostenible, debido a su enorme dependencia de energías no renovables y a la contaminación ambiental que produce.

En cuanto a la expansión de los cultivos de organismos genéticamente modificados (OMG), más conocidos como transgénicos<sup>9</sup>, estos se empiezan a cultivar a gran escala a mediados de los años 90, especialmente en el Cono Sur y Norteamérica. Esta expansión hacía cultivos basados en la nueva biotecnología se implementó con el argumento de que representaban una nueva revolución verde, y que ayudarían a resolver los problemas que creó la primera, especialmente en cuanto al uso de agroquímicos y contaminación del medio ambiente. Fueron promocionados con la promesa de que estos cultivos en algunos casos iban a producir sus propios insecticidas y por ende a usar menor cantidad de químicos (Clapp, 2012).

Sin embargo, la reorientación a cultivos de origen transgénico –que ha tenido su auge especialmente en países como Brasil, Argentina, India, Paraguay, entre otros– ha creado una mayor dependencia a los agroquímicos<sup>10</sup>; especialmente al glifosato, el cual es un herbicida muy potente que se usa en estos cultivos. Esto ha producido que, por ejemplo, desde la implementación de semillas transgénicas en Brasil y Argentina, estos países sean de los principales importadores mundiales de agroquímicos.

El crecimiento sostenido de estos cultivos en las últimas décadas se ha acentuado, sobre todo en los países del sur, llegando en la actualidad a superar a los países del norte en cuanto al área cultivada a partir del año 2010 (Figura 1.10). Podríamos decir que esta nueva reconfiguración del sistema agroalimentario está centrada en la expansión de los cultivos transgénicos en el sur. Esto, probablemente, porque los transgénicos pueden extraer ganancias del campo a través de dos vías principales: a) los insumos agroquímicos y b) las patentes comerciales sobre las semillas. Ambos controlados por las empresas transnacionales que se consolidaron en el periodo anterior de la revolución verde.

---

<sup>9</sup> Una semilla transgénica es una semilla que mediante varios procesos de laboratorio (manipulación genética), se le introduce una característica de otra especie vegetal o animal, para lograr, por ejemplo, que una planta tenga resistencia a herbicidas, propiedades insecticidas, resistencia al frío, etc. Estas características de otra especie introducidas artificialmente no se pueden generar de manera natural.

<sup>10</sup> Las variedades más sembradas de cultivos transgénicos en el mundo son las resistentes a herbicidas (CRH) y las resistentes a insectos (BT), estas variedades representaban el 59 % y el 15% respectivamente del total de cultivos transgénicos del mundo (Altieri, 2001).

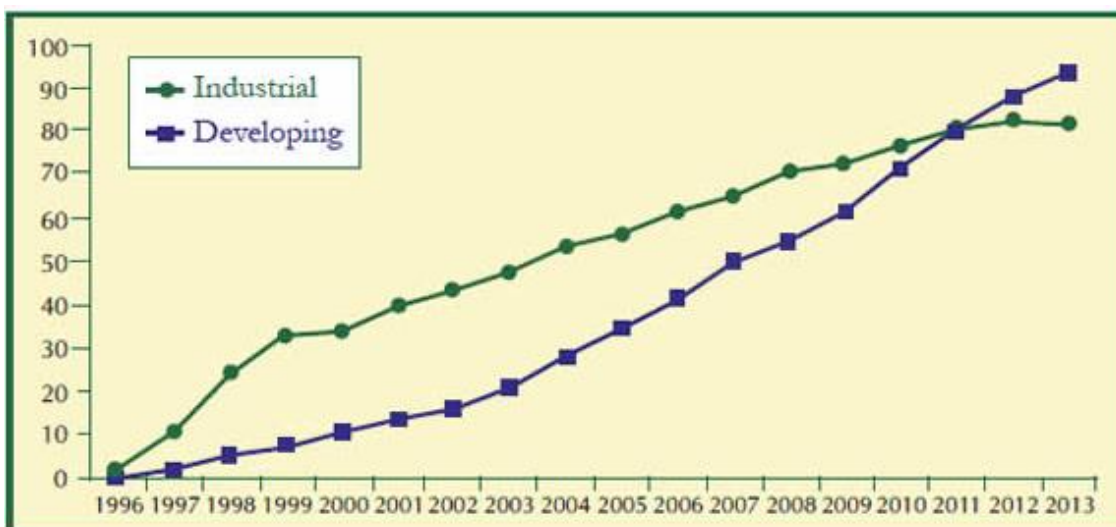


Figura 1.10. Área Global de cultivos biotecnológicos, 1996-2013: Países industrializados y en desarrollo (Millones hectáreas)  
Fuente: (James, 2013)

Los cultivos transgénicos en Latinoamérica han contribuido a generar una nueva expulsión del campo. Estos se basan en una intensificación aún mayor que la revolución verde y requieren grandes cantidades de inversión y mecanización, condiciones que el pequeño campesino no puede asumir. Argentina y Brasil han desplazado cientos de miles de campesinos y trabajadores agrícolas debido a la expansión de soya transgénica en la región (Altieri & Pengue, 2006). Cada vez es más común la introducción de formas de gestión basada en la maximización de la ganancia y la reducción de mano de obra a través, por ejemplo, de sistemas como el “Pool de Siembra<sup>11</sup>”, en las zonas donde se han cultivado transgénicos.

Por otro lado, desde la implementación de cultivos transgénicos en la región, ha aumentado el uso de algunos insumos químicos: Argentina y Brasil, principales cultivadores de transgénicos, han incrementado el uso de herbicidas (Figuras 1.11 y 1.12). La mayoría de la soya plantada en estos países es resistente al glifosato (herbicida), lo que, por ende, ha aumentado la aplicación del mismo en

<sup>11</sup> El pool de siembra es un sistema donde predomina el capital financiero, y consiste en el arrendamiento de grandes extensiones de tierra por parte de empresas conformadas para este fin, donde la producción se basa en la mecanización, gran uso de agroquímicos, disminución de la mano de obra, entre otros factores. El objetivo principal del pool de siembra es maximizar la ganancia de la cosecha, para repartirla entre los accionistas de este sistema.



este cultivo. Es decir, no se ha logrado reducir el uso de agroquímicos en la agricultura; por el contrario, en algunos casos ha aumentado.

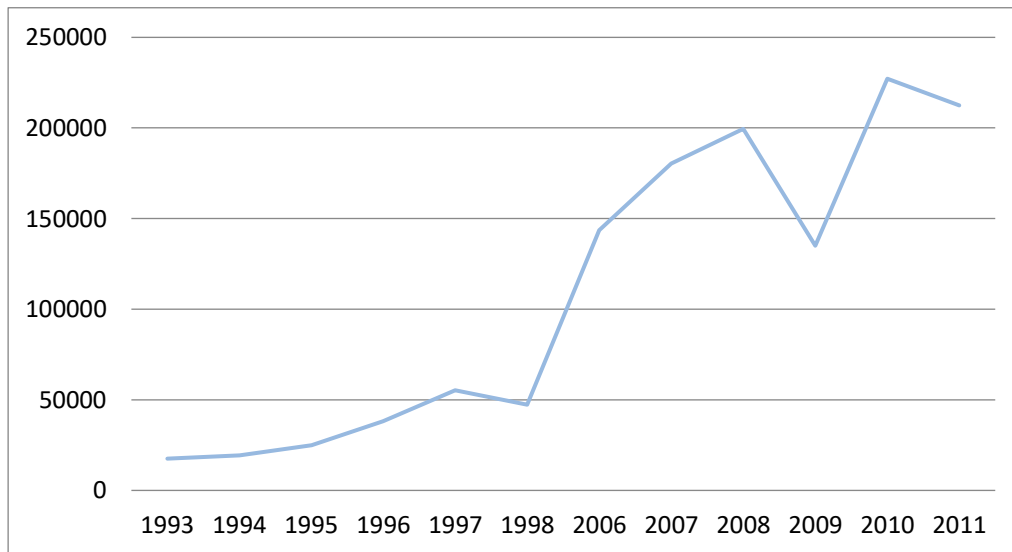


Figura 1.11. Incremento uso de herbicidas en Argentina (1993-2011) en toneladas

Fuente: (FAOSTAT, 2014)

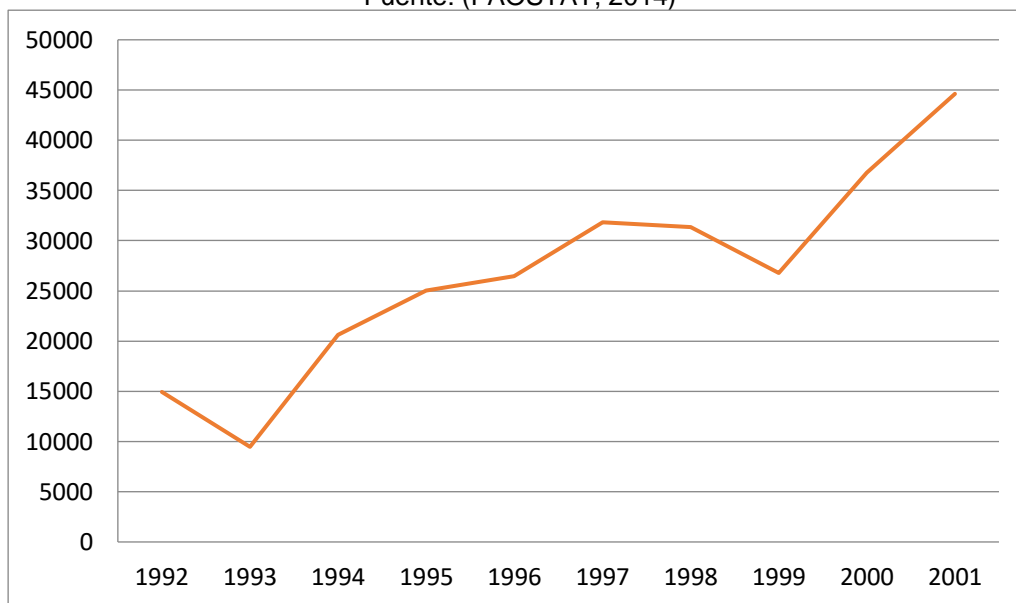


Figura 1.12. Incremento uso de herbicidas en Brasil (1992-2001) en toneladas

Fuente: (FAOSTAT, 2014)

El sistema mundial tiende a usar cada vez más biotecnología basada en transgénicos, principalmente en monocultivos de soya, maíz, canola y algodón. Una parte importante de esta producción se destina, principalmente, a la

exportación para la agroindustria de crianza intensiva<sup>12</sup>; así como las agroindustrias alimentarias globales, que se proveen de esta materia prima para la fabricación de muchos de los productos elaborados de la actualidad. Se estima que la producción de soya en el futuro irá en aumento (Hartman, West, & Herman, 2011), afianzándose como *commodity* alimentario conjuntamente con el maíz y el trigo.

En la actualidad se va camino a generar sistemas de producción que disminuyan la mano de obra, incrementen el uso de agroquímicos y usen semillas transgénicas, comercializados globalmente por las empresas transnacionales, y en algunos casos por empresas estatales que distribuyen estos productos como parte de los programas de impulso al agro de sus gobiernos.

La mayor parte de la superficie plantada con cultivos transgénicos se concentra en cinco países: EEUU, Brasil, Argentina, India y Canadá:

**Tabla 1.2**

Área global de cultivos biotecnológicos, en los años 2012 y 2013:  
Por país (Millones de Hectáreas\*\*)

País	2012	2013
EEUU*	69.5	70.2
Brasil*	36.6	40.3
Argentina*	23.9	24.4
India*	10.8	11.0
Canadá*	11.6	10.8
China*	4.0	4.2
Paraguay*	3.4	3.6
Sudáfrica*	2.9	2.9
Pakistán*	2.8	2.8
Uruguay*	1.4	1.5
Bolivia*	1.0	1.0
Filipinas*	0.8	0.8

---

<sup>12</sup> La soya es, por ejemplo, uno de los principales componentes en la agroindustria alimenticia. Se estima que casi el 98% de la soya que se produce en el mundo es destinada para alimentación animal (Hartman, West, & Herman, 2011).

Australia*	0.7	0.6
Burkina Faso*	0.3	0.5
Myanmar*	0.3	0.3
España*	0.1	0.1
México*	0.2	0.1
Colombia*	<0.1	0.1
Sudan*	<0.1	0.1
Chile	<0.1	<0.1
Honduras	<0.1	<0.1
Portugal	<0.1	<0.1
Cuba	<0.1	<0.1
Republica Checa	<0.1	<0.1
Costa Rica	<0.1	<0.1
Romania	<0.1	<0.1
Eslovaquia	<0.1	<0.1
<b>TOTAL</b>	<b>170.3</b>	<b>175.2</b>

Fuente: (James, 2013)

\* Biotecnología, mega-países que crecieron 50.000 hectáreas o más.

\*\* Redondeado a la centena de millar más cercana.

El crecimiento de los cultivos biotecnológicos en muchos de estos países supera más de 50.000 hectáreas al año; lo cual nos da una idea de cómo esta biotecnología crece, especialmente en países que tienen extensiones de tierra considerables. Estos cultivos, en la mayoría de los casos, no se destinan al consumo local; lo que, de alguna manera, continúa la lógica de los cultivos de revolución verde en el sistema agroalimentario actual.

Por otro lado, la introducción de tecnologías agrícolas transgénicas está provocando contaminación genética en variedades nativas de cultivos que puede llegar a afectar la agrobiodiversidad de las poblaciones. Esto, por ejemplo, ya ha ocurrido en México con la introducción de maíz transgénico (Bravo & León, 2013), y podría tener consecuencias impredecibles en el futuro del sistema agroalimentario y su posibilidad de diversificación. La biotecnología

implementada es intensiva en el uso de agroquímicos y requiere de grandes cantidades de tierra que favorecen la reconcentración.

En cuanto a la producción, a partir de la incorporación de la biotecnología de transgénicos a mediados de los 90, el modelo agroindustrial promueve el uso de semillas tanto certificadas como transgénicas, utilizando un alto contenido de insumos agroquímicos y mayores extensiones de monocultivos intensivos.

Esta producción es fomentada con más fuerza a raíz de la transnacionalización de la agricultura, la cual generó un oligopolio mundial en el comercio de los insumos para la agricultura, tanto en semillas como en agroquímicos (Tablas 1.3 y 1.4). Muchas de estas empresas, que se consolidaron como grandes transnacionales y que promueven tanto semillas certificadas como semillas transgénicas, defienden el modelo actual como forma de solucionar el hambre, apoyados en muchos casos por los organismos internacionales. Las políticas públicas sobre la producción de alimentos en la mayoría de países responden a este modelo, puesto que los Estados están perdiendo su capacidad de control en materia agroalimentaria, y realizan pocos esfuerzos por promover modelos alternativos, como hemos mencionado anteriormente.

**Tabla 1.3**

Top 10 compañías semilleras del mundo

Compañía	Valor de Ventas en 2009 (Millones USD)	Porcentaje mundial de mercado
1. Monsanto (EEUU)	7.297	27%
2. Dupont (EEUU)	4.641	17%
3. Syngenta (Suiza)	2.564	9%
4. Groupe Limagrain (Francia)	1.252	5%
5. Land O`Lakes (EEUU)	1.100	4%
6. KWS AG (Alemania)	997	4%
7. Bayer Crop Science (Alemania)	700	3%
8. Dow AgroSciences (USA)	635	2%
9. Sakata (Japón)	491	2%
10. DLF-Trifolium (Dinamarca)	385	1%
<b>Total Top 10</b>	<b>20.062</b>	<b>64%</b>

Fuente: (Grupo ETC, 2011)

**Tabla 1.4**

Top 10 compañías agroquímicos del mundo

Compañía	Valor de Ventas en 2009 (Millones USD)	Porcentaje mundial de mercado
1. Syngenta (Suiza)	8.491	19%
2. Bayer CropScience (Alemania)	7.544	17%
3. BASF (Alemania)	5.007	11%
4. Monsanto (EEUU)	4.427	10%
5. Dow AgroSciences (EEUU)	3.902	9%
6. DuPont (EEUU)	2.403	5%
7. Sumitomo Chemical (Japón)	2.374	5%
8. Nufarm (Australia)	2.082	5%
9. Makhteshim-Agan Industries (Israel)	2.042	5%
10. Arysta LifeScience (Japón)	1.196	3%
<b>Total, Top 10</b>	<b>39.468</b>	<b>89%</b>

Fuente: (Grupo ETC, 2011)

Como vemos en las tablas anteriores, el sistema agroalimentario durante el segundo régimen está muy concentrado en cuanto a los insumos para la producción de alimentos. Muchas de las compañías que venden las semillas también venden los agroquímicos, y el grueso de sus ventas se concentra en estos últimos. Esta transformación explica cómo la adopción de la biotecnología y la revolución verde apoyaron el dominio agroindustrial transnacional de los insumos para producción de alimentos.

### 1.2.2 La transnacionalización de la alimentación

Para Rubio (2002b), el nuevo sistema agroalimentario resultado de la globalización y transnacionalización de la alimentación, consolidado entre fines de los 80 y principio de los 90, se caracteriza por: “1.-La utilización de los alimentos como un mecanismo de competencia por la hegemonía económica por parte de los países desarrollados. 2.- La generación de una sobreproducción alimentaria como elemento de control de los precios internacionales. 3.- El dominio de las empresas agroalimentarias transnacionales” (Rubio, 2002b, pág. 1).

El primer punto se expresó, sobre todo, en la producción y comercialización subsidiadas de algunos cereales que produce Estados Unidos y que le permite usarlas como una estrategia de dominio y competencia frente a otras naciones desarrolladas, especialmente las de la Unión Europea. Esta fue una dinámica muy marcada en los años 80 donde, por ejemplo, Estados Unidos producía por debajo de su costo real en el 40% del trigo, 25% del maíz y 30 % del sorgo (Mark, 2003, en Rubio, 2008a, pág. 3); con lo cual, a través de este dumping de precios pudo resentir significativamente muchas agriculturas nativas a nivel mundial, y asegurarse el control de cereales básicos de la alimentación como una herramienta geopolítica (Rubio, 2008a).

El aumento de la producción de los países desarrollados ayudó a la rápida transnacionalización de las empresas agroalimentarias, principalmente de EEUU y Europa; las cuales buscaron nuevos mercados donde expandirse, aprovechando el aumento en las importaciones de alimentos y *commodities* alimentarios de los países del sur, permitiendo incrementar las exportaciones de alimentos de países del norte hacia estas regiones (Tabla 1.5), a través de programas de ayuda alimentaria, convenios bilaterales, etc, que facilitaron la entrada de estos productos.

**Tabla 1.5**

Flujo del comercio agroalimentario mundial entre tres grandes zonas  
(Porcentajes del total mundial)

	Importaciones		Exportaciones	
	1967	1981	1967	1981
Países desarrollados (1)	74,1%	66.0%	57.6%	68.1%
Países en desarrollo (2)	15,2%	23.6%	32.3%	27.1%
Países del Este (3)	9,9%	10.5%	9.9%	4.9%

1. Países miembros de la OCDE.

2. PIR, países de la OPEP y otros no desarrollados.

3. Países de economía centralmente planificada.

Fuente: (Raúl H. Green y Claude Viau, 1984 en: Green, 1989)

Para Green (1989), los Estados del norte tendieron a aumentar su autosuficiencia alimentaria durante este periodo, mientras los países del sur a incrementar sus importaciones alimentarias. Las razones de este cambio están relacionadas, por un lado, con la rápida urbanización de Latinoamérica y el desarrollo de su comercio exterior alimentario; por otro lado, con las políticas

agrarias de Europa y Estados Unidos, basadas en el constante incentivo a la producción de sus agricultores.

Efectivamente, los países del norte consideran como una estrategia geopolítica la autosuficiencia, para así asegurar una menor dependencia de materias primas agrícolas del mercado internacional. Este proceso se ve reforzado durante la década de los 70 por el aumento del precio de los alimentos a nivel internacional. Lo que explicaría el incremento de la producción agrícola de los países del norte, con la diferencia que ahora este incremento de producción se basa en menor intensidad de la mano de obra, debido a la mecanización y los agroquímicos.

El dominio de empresas agroalimentarias transnacionales se fortaleció a partir de la década de los años 80. Desde ese momento el sistema agroalimentario tendría una nueva tendencia y transformación, originada principalmente por la cada vez mayor influencia de las transnacionales en la distribución e industrialización de la alimentación, como actores clave en los mercados globales (Bonanno, 1994). Este proceso, llamado transnacionalización de la alimentación, se caracteriza por la adopción de otro papel de los Estados-Nación en las políticas alimentarias. En este, la liberalización e integración económica impulsadas por los Estados, crearon flujos comerciales agroalimentarios y economías a escala que incentivaron la concentración de la producción. Así, las políticas agrarias se desarrollaron en un nuevo marco, más allá del Estado-Nación, ya que las dinámicas globales de la alimentación dificultan el control del sistema agroalimentario.

A su vez, las empresas agroindustriales transnacionales, incentivadas por la globalización y la búsqueda de nuevos mercados externos, provocaron una ola de fusiones e inversiones que consolidaron, aún más, a los grandes grupos alimentarios de carácter transnacional. Los procesos de liberalización económica cambiarían el papel de los Estados en la política alimentaria<sup>13</sup>, debido a que se privilegiaron las relaciones económicas por encima de las fronteras nacionales (LLambí, 2000), en favor de los grandes grupos agroalimentarios mundiales.

---

<sup>13</sup> Tal vez la PAC, en el caso europeo, todavía tiene un peso importante en las decisiones de producción del sector agroalimentario; sin embargo, los intereses agroindustriales son cada vez más evidentes.

Esta expansión se centró, en un principio, en los países del norte, debido a que los mercados del sur carecían de la dimensión suficiente y, por lo tanto, se consideraban poco rentables.

Por otro lado, en Latinoamérica, durante la época de liberalización comercial de los 80 y 90 –y producto del creciente control de la alimentación de las transnacionales que concentraban el comercio mundial– comenzó a tener lugar una caída de los precios internacionales de las materias primas alimentarias, el cual estaba aumentando desde la década de los 70.

El incremento de la producción de los países del norte y la incapacidad local de generar mecanismos de control de oferta – como en el caso de productos como el café o el cacao–, debido a una estructura de las cadenas de valor dominadas por agroindustrias, generó que en Latinoamérica las recientemente instaladas agroindustrias transnacionales de alimentos se provean de materia prima importada, provocando una crisis interna de precios en varios países como México (Rubio, 2002b). Esto afecta a la agricultura campesina de la región, que se había reconvertido hacia la producción de monocultivos, pero que no podía competir con el costo de los productos agrícolas subsidiados provenientes del norte. Incluso las agroindustrias locales comenzaron a abastecerse de materia prima importada, ya que contaban con estímulos internacionales como créditos a un menor tipo de interés que los de la región, provistos por las propias agroindustrias transnacionales internacionales que controlaban la distribución de *commodities* alimentarios (Rubio, 2002b, pág. 4).

Las políticas de ajuste estructural y los acuerdos de libre comercio, promovidos durante finales de los 80 y los 90, acentuaron en la región la idea de que los mercados regularían los recursos productivos. Esto a la vez consolidó el papel de las empresas transnacionales como actores dominantes de la alimentación.



### **1.2.3 La gobernanza del sistema agroalimentario: Políticas agrarias y comerciales de las instituciones internacionales.**

La gobernanza e institucionalidad del sistema agroalimentario mundial fue otra de las características principales del segundo régimen agroalimentario. Esta institucionalidad está definida por una serie de actores a nivel mundial que son los que influyen en las políticas de la alimentación. La gobernanza en materia comercial en la agricultura ha tenido una marcada influencia de los países del norte al interior de las instituciones económicas internacionales, desde inicios de la consolidación del nuevo orden mundial luego de la segunda guerra mundial.

A nivel comercial muchas de las políticas de alimentación se han ido alineando a la dinámica del comercio internacional y sus instituciones, principalmente la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según Malagón (2009), a partir de los acuerdos de Bretton Woods los países capitalistas intentaron reducir las barreras proteccionistas al comercio mundial. Sin embargo, la cuestión agraria quedaba al margen del proceso de la liberalización comercial, ya que la producción de alimentos se consideraba una cuestión estratégica por parte de los Estados (principalmente, EE.UU).

A partir de los años 80 en el interior del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) se incrementaron las presiones para que se incluyera la cuestión agraria en las negociaciones comerciales, especialmente en lo que correspondía a los subsidios que se asignaba a los agricultores de Estados Unidos, Unión Europea y otros países, los cuales contribuían a crear importantes distorsiones en los mercados internacionales de alimentos, pues muchos de los países del sur sencillamente no podían competir con el precio de los alimentos subsidiados de los países del norte.

Conforme se fue consolidando la regulación internacional del comercio, también se incorporó la agricultura al nuevo marco. Esto causó varios conflictos al interior de las negociaciones y las instituciones comerciales, sobre todo por el

proteccionismo agrario<sup>14</sup> de los países desarrollados a través de la PAC en Europa y PL-480 en Estados Unidos. Efectivamente, estas y otras políticas eran consideradas como una forma de competencia desleal hacia los países del sur, a la vez que incrementaban su dependencia alimentaria, debido a su imposibilidad de competir con los alimentos subsidiados importados. Lo paradójico es que, al mismo tiempo, esto también producía efectos al interior por ejemplo de la Unión Europea:

“La agricultura en las negociaciones comerciales tuvo amplias implicaciones sobre unas políticas que, paradójicamente, y en parte debido a su propio éxito, generaban múltiples problemas, en forma de crecientes excedentes, de aumento de las subvenciones a la exportación y de la consiguiente creación de desajustes presupuestarios.” (Malagon, 2009, pág. 34).

Finalmente, con el avance de las negociaciones comerciales al interior del GATT, se alcanzaron una serie de acuerdos comerciales que incluían a la agricultura con unas reglas específicas que en esencia mantuvieron los patrones de protección preexistentes. Esto es, se mantenía el esquema de subsidios, a la vez que se trataba de transparentar las barreras para la importación de alimentos, transformándolas en aranceles. Por parte, las principales potencias (Unión Europea, y EEUU) asumían ciertos compromisos de reducción de ayudas (las cajas ámbar y azul) pero lograban que ciertos tipos de ayudas fueran eximidas de cualquier disminución (caja verde) (Malagón, 2009).

La ronda Uruguay finalizó en 1993 con los acuerdos de Marraquech, entre los que se incluía el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) (donde se regulaba principalmente el tema de las ayudas de los gobiernos a la agricultura) y creación de la OMC en 1995. Esta organización se constituyó en el foro multilateral de negociaciones comerciales. Por supuesto, el AsA quedó incluido en su acervo desde el principio, y a sus discusiones se incorporaría todo lo relacionado con

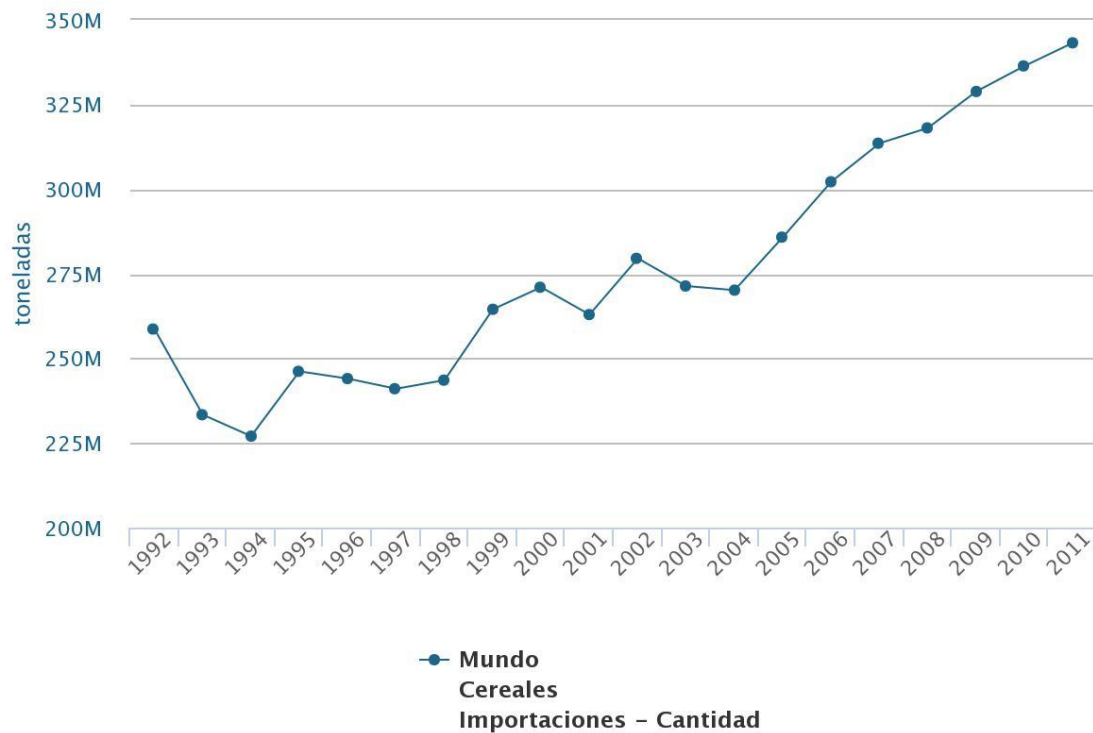
---

<sup>14</sup> El proteccionismo causaba distorsiones por dos vías: 1) dificultando la entrada de las importaciones agrarias de otros países y 2) subsidiando las exportaciones de excedentes, que tiraban hacia abajo de los precios mundiales (dumping agrario).

las restricciones a las importaciones de alimentos (incluidas aquellas de carácter técnico o fitosanitario) que podrían ser interpretadas como barreras para proteger los sistemas agroalimentarios nacionales.

En ese sentido, por ejemplo, a partir de finales de los años 90 cada vez fueron más comunes las disputas entre países por restricciones fitosanitarias al ingreso de importaciones agrarias, por la propiedad intelectual (principalmente en lo que respecta a biotecnología), y las barreras técnicas de importación. El AsA y la integración plena de las cuestiones agrarias en la OMC supusieron un paso en el intento de generar una agresiva globalización de la alimentación y la agricultura. A partir de ese momento, muchas de las regulaciones comerciales agrarias pasarían a determinarse en este ámbito, siendo uno de los principales instrumentos de gobernanza alimentaria en un contexto agroalimentario globalizado.

Producto de la liberalización comercial de la alimentación promovida al interior de estas negociaciones, así como la transnacionalización de la alimentación, y otros factores, las importaciones de alimentos, principalmente cereales aumentaron notablemente (Figura 1.13), y se mantienen en tendencia al alza hasta la actualidad.



**Figura 1.13.** Importaciones mundiales de cereales en toneladas

Fuente: (FAOSTAT, 2014)

El panorama de liberalización promovida por la OMC, en el nuevo esquema de gobernanza, benefició sobre todo a los países que tenían excedentes de alimentos de primera necesidad como EEUU y La Unión Europea, los cuales se consolidaron como los principales exportadores de cereales a nivel mundial. Por otro lado, esto provocó que la situación de los países importadores de alimentos haya empeorado, ya que los gastos por importaciones de alimentos aumentaron debido a la reducción de la ayuda alimentaria y el descenso de exportaciones de alimentos subsidiados del norte (Malagón, 2009).

En la actualidad las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC están estancadas, entre otras razones, por la cuestión agraria.

En síntesis, las negociaciones comerciales y la gobernanza en el comercio global de alimentos que de ellas derivó, contribuyeron a fortalecer la tendencia a la aceleración de los intercambios; donde los grandes beneficiarios son los países exportadores de los alimentos que más se consumen en la dieta actual (cereales y granos, principalmente), y que colocan sus excedentes con relativa facilidad en

el mercado mundial debido a su dominio económico y político en el sistema agrario actual.

En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, es indudable el beneficio económico, y principalmente geopolítico, que puede obtener al dominar la mayor parte de las exportaciones mundiales de cereales, como el trigo, a través de sus empresas transnacionales.

El sistema de comercio internacional de alimentos promovido desde la OMC, al final, produjo un aumento de los precios de los alimentos en los países más pobres; resultado de la consolidación de la importación de alimentos subsidiados en un primer momento y, posteriormente, aumentados en su valor, debido a las políticas comerciales y al poco control sobre el monopolio de las exportaciones de cereales especialmente. Sin embargo, la desregulación de los intercambios comerciales de alimentos no ha traído la estabilidad de los precios en los mercados internacionales de alimentos, que se han caracterizado en los años subsiguientes por una gran volatilidad.

Para Víctor Bretón el comercio mundial de alimentos y su gobernanza se resume de la siguiente manera y refleja en gran medida lo que sucede en la actualidad en materia alimentaria:

“El libre comercio mundial de alimentos *estricto senso* no ha existido nunca. Lo que sí existe, es el comercio internacional de excedentes de cereales y productos lácteos y cárnicos volcados al mercado internacional principalmente por la Unión Europea, Estados Unidos y otros miembros del llamado Grupo Cairns de países agroexportadores. Esto constituye fundamentalmente un intercambio entre empresas transnacionales que son dueñas del 95 por ciento de las patentes sobre alimentos y semillas que existen en el mundo y se concentran en siete países desarrollados. Por lo que, ciertamente, seguir proponiendo modelos alimentarios globales no hace más que favorecer a esos monopolios transnacionales” (Breton, 2009, pág. 101).

#### **1.2.4 El surgimiento de la seguridad alimentaria y el derecho humano al alimento durante el segundo régimen agroalimentario.**

La preocupación de los Estados miembros de las Naciones Unidas sobre los problemas de hambre y acceso a alimentos a nivel mundial, contribuye a la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) en 1945. Donde se enfocaría y se trabajaría el concepto de seguridad alimentaria con más fuerza.

Una de las características principales para tratar el tema alimentario por parte de la FAO y los otros organismos internacionales, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), fue combatir el hambre a través de ayuda alimentaria, aprovechando los excedentes de cereales producidos principalmente por los países del Norte. Esta sería una de las constantes para tratar el tema de lo que la FAO consideraba el problema de la inseguridad alimentaria<sup>15</sup> (Simon, 2009).

El surgimiento del concepto de seguridad alimentaria se remonta al año de 1974, cuando la FAO habla por primera vez sobre este como un término que engloba sus políticas en torno a la alimentación y la agricultura mundial. Esto se dio en la conferencia mundial de la alimentación de Roma, donde se aprobaron algunas recomendaciones sobre “*Seguridad Alimentaria*”, reconociendo que esta debía ser una preocupación mundial (Simon, 2009).

La conferencia mundial de alimentación en 1974, aprobó la “Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición”, donde menciona por primera vez, expresamente, el establecimiento de un sistema de seguridad alimentaria:

---

<sup>15</sup> Si bien es cierto que el planteamiento del problema de la inseguridad alimentaria surgió prácticamente desde el nacimiento de la FAO. El enfoque de trabajo desde el análisis de la falta de acceso a alimentos para satisfacer las necesidades que le permitan a un individuo desarrollarse con normalidad, que fueron planteados como los factores que causan *inseguridad alimentaria*, fue más claramente adoptada como metodología de trabajo desde mediados de los 80, con el informe sobre pobreza y hambre del banco mundial, que presentó datos desde el enfoque de inseguridad alimentaria, con un análisis temporal (FAO, 2006).

“El bienestar de todos los pueblos del mundo depende en buena parte de la producción y distribución adecuadas de los alimentos tanto como del establecimiento de un sistema mundial de seguridad alimentaria que asegure la disponibilidad suficiente de alimentos a precios razonables en todo momento, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ninguna presión política ni económica, y facilite así, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo” (FAO, 1974).

En esta declaración, como vemos, se dan algunas pautas de lo que se entendería como seguridad alimentaria, haciendo hincapié en la disponibilidad, producción, y distribución de los alimentos; pero con pocos elementos sobre el tema de quién, dónde y cómo se producen esos alimentos. Esto probablemente por la presión que se tenía en aquella época por la colocación de excedentes de los principales productores de cereales.

Este primer momento es clasificado por Pérez de Armiño & Vazquez (2000) como la “seguridad alimentaria nacional”, ya que muchas de las preocupaciones por la escasez de alimentos debido a la crisis alimentaria de inicios de los años 70, se enfocaban en solucionar la disponibilidad de alimentos a escala de país, concentrándose principalmente en los países denominados en desarrollo.

El término de seguridad alimentaria se plantea entonces como una estrategia para asegurar el abastecimiento de alimentos para combatir el hambre de los países. Sin abordar aspectos más complejos que preocupaban sobre todo a campesinos y países del sur, los cuales tenían que ver con el acceso a los recursos para producir alimentos, como la tierra, los subsidios de la agricultura del norte que producía alimentos baratos, el consumo, entre otros factores.

En un segundo momento, a principios de los 80, los debates se orientaron a lo que Pérez y Vázquez (2000) clasifican como la “Seguridad Alimentaria Familiar”, caracterizado por el énfasis en combatir la pobreza como una de las causas que impiden el acceso a los alimentos de la población más vulnerable. Este enfoque

está influenciado por las teorías de Amartya Sen, que estaban en boga en esos momentos.

En este sentido, el segundo momento del debate sobre seguridad alimentaria está centrado en la disminución de desigualdades y el fomento de acciones para reducir la pobreza en los países en desarrollo. Para que de esta forma las personas puedan acceder a los alimentos necesarios, a partir de contar con recursos económicos que les permitan comprarlos. Por lo que el accionar, según este enfoque debería estar destinado al mejoramiento de las condiciones económicas de las familias más pobres.

Desde mediados de los 80, podríamos hablar de un tercer momento de los enfoques sobre la seguridad alimentaria. Caracterizado por un debate que supera el simple objetivo de combate del hambre y la pobreza, incluyendo nuevas cuestiones a la discusión relativas a los sistemas de sustento, las estrategias de las poblaciones vulnerables para afrontar el hambre, desigualdades de género, salud y nutrición, el valor cultural de los alimentos, las percepciones de las crisis alimentarias por parte de las poblaciones afectadas, entre otros factores (Pérez de Armiño & Vazquez, 2000).

Estos aportes influenciarían mucho el debate posterior de los años 90 para ampliar el concepto de seguridad alimentaria. Sin embargo, el accionar de las instituciones internacionales se enfocó en que la solución a los problemas surgidos respecto al hambre pasaría por garantizar el acceso a los alimentos de las poblaciones vulnerables.

En ese sentido la colocación de excedentes de países del norte, y el incremento de la producción mundial de alimentos en los años de la post guerra, fueron los elementos que serían la política principal de seguridad alimentaria en los promotores del término, principalmente los organismos internacionales (Simón, 2009), como una forma de asegurar el acceso a los alimentos de las poblaciones vulnerables. Sin embargo, este abordaje, como hemos visto anteriormente, no logro solucionar el problema mundial del hambre y las hambrunas durante el siglo XX.



En el año 1996, nace una definición más moderna de seguridad alimentaria, surgida en la cumbre de la alimentación –coincidiendo con la declaración de la Vía Campesina sobre Soberanía Alimentaria–, ya que los movimientos campesinos comenzaron a abordar activamente el tema de la alimentación, y crearon una alternativa a este concepto, el cual no consideran suficiente para resolver el tema del hambre y la producción de alimentos de manera sustentable.

En 1996, la FAO redefinió la Seguridad Alimentaria, en “La Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial”, ahí se da una mayor claridad al concepto, incorporando referencias al acceso, tanto en términos físicos como económicos:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.” (FAO, 1996a)

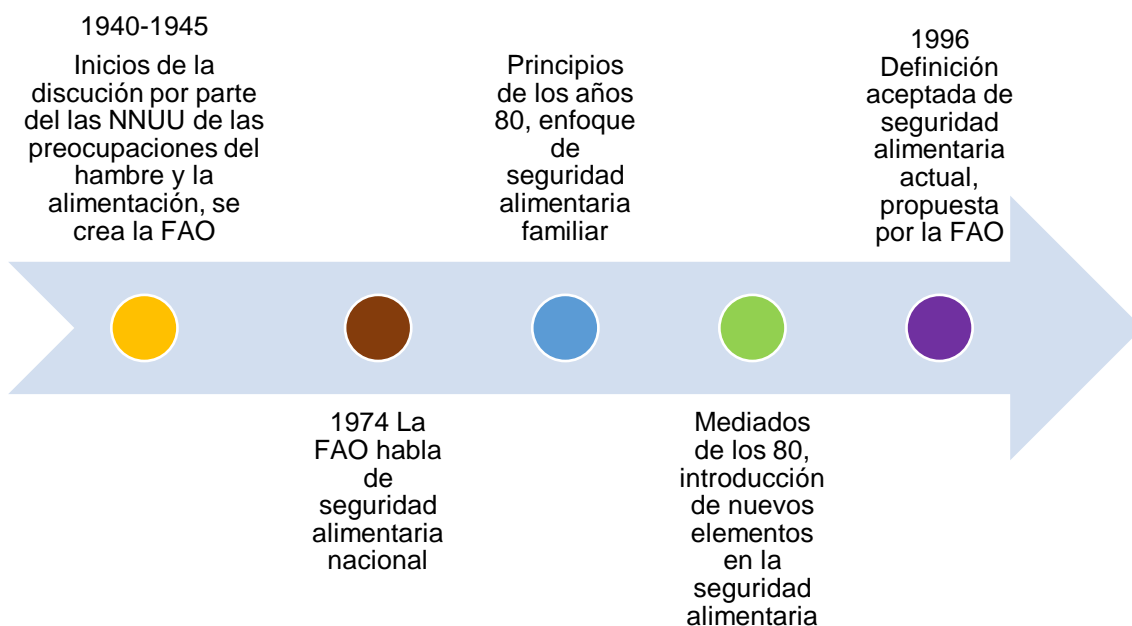
Sin embargo, estas menciones al acceso serían consideradas como insuficientes por organizaciones como la Vía Campesina. Pérez de Armiño (1998, pág. 6), menciona un aspecto que no se toma en cuenta en la visión optimista de la FAO: el no contemplar el factor de los limitantes de recursos naturales, y que muchas veces la seguridad alimentaria se refiere en el debate a solamente la disponibilidad de alimentos, lo cual no es una garantía para que no exista hambre.

En ese sentido pese a la inclusión de algunos aspectos importantes en el debate de la alimentación por parte de la evolución del concepto de seguridad alimentaria, como la disponibilidad de alimentos, la pobreza, la desigualdad, entre otros. Este debate tuvo poca profundización sobre aspectos que desde la visión campesina también tenían que ser tomados en cuenta, como la producción en manos campesinas, el acceso a recursos como agua tierra y semillas para producirlos, producción culturalmente adecuada, entre otros.

La FAO define cuatro dimensiones básicas para lograr seguridad alimentaria: 1) Disponibilidad física de alimentos (sobre todo en la oferta, la producción y el comercio de alimentos), 2) El acceso económico y físico a los alimentos (ingresos y gastos para comprar los alimentos), 3) La utilización de los alimentos (diversidad de la dieta de las personas) y 4) La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores (FAO, 2011a). La pobreza, desde estas dimensiones, es vista como uno de los factores clave a combatir para mejorar la seguridad alimentaria, ya que así la gente podría comprar o abastecerse de la suficiente cantidad de alimentos para garantizar una dieta adecuada.

La propuesta de seguridad alimentaria, impulsada por instituciones internacionales, trata de dar una solución al problema del hambre a nivel mundial, pero no se ha planteado como una alternativa de construcción de un sistema agroalimentario como tal; más bien como una forma de corregir el sistema vigente de producción de alimentos.

Podríamos resumir la evolución del concepto de seguridad alimentaria en los siguientes hitos:



*Figura 1.14.* Evolución de la Seguridad Alimentaria en las Naciones Unidas

Fuente: (FAO, 2011a y Pérez de Armiño, 2000)

Elaboración propia

Como vemos, el concepto recorrió una historia de debates hasta 1996, donde se fortalece la institucionalidad internacional de la FAO y PMA en las recomendaciones de políticas para los países. Sumándose a estos el papel del FMI y Banco Mundial en la influencia de la adopción de las políticas agroalimentarias basadas en la idea de seguridad alimentaria. Algunos autores, como Amartya Sen, propusieron otros elementos a la discusión basándose en que la seguridad alimentaria debe garantizar el acceso a través de la producción, la compra o la donación del Estado (Pérez de Armiño, 1998). Sin embargo, estos nuevos elementos no cuestionaban la estructura como tal, los problemas del sistema agroalimentario vigente y sus efectos, sobre todo en las poblaciones más pobres.

Las políticas agroalimentarias basadas en este concepto, adoptadas por los países de sur y sugeridas por la institucionalidad internacional, reforzaron el papel de estos a la dependencia alimentaria; dando como resultado que paradójicamente muchos países con problemas de hambre exporten alimentos (Bretón, 2009), agudizando sus dificultades para alimentar adecuadamente a su población. Esto plantea las limitaciones de la seguridad alimentaria en cuanto a si, realmente garantizado el acceso, se puede combatir el hambre o, en

contraste, es necesario abordar el sistema agroalimentario de manera más integral, en todas sus aristas y problemas.

Las políticas públicas implementadas en Latinoamérica en la mayoría de los casos han sido elaboradas tomando en cuenta las 4 dimensiones que la FAO identifica como necesarias para la seguridad alimentaria. Enfocando los esfuerzos en reducir la pobreza, la desigualdad y la evaluación del estado nutricional, como objetivos para disminuir el hambre (FAO, 2014a, pág. 108).

Recientemente también se está incluyendo en el debate el papel de la agricultura familiar en la seguridad alimentaria. Esto se plasmó al declarar el “El Año Internacional de Agricultura Familiar (AIAF) 2014” por parte de la FAO. Para el movimiento campesino de la región agrupado en la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), esta inclusión reciente responde al reconocimiento de las luchas del movimiento campesino, y es destacable que la FAO mencione que para reducir el hambre se necesita apoyar la agricultura familiar.

Por otro lado, se reconoce también que en este contexto las corporaciones y gobiernos intentaran manejar este discurso en función de sus intereses al interior de las organizaciones internacionales: “Así fue que paradójicamente en la apertura de la Conferencia, no hubo oradores de las organizaciones campesinas y de la agricultura familiar, solo hablaron funcionarios y, para sorpresa nuestra, un ejecutivo de UNILEVER que presentó sus "logros" y expectativas para el año de la agricultura familiar”. (CLOC, 2014).

Vemos por otro lado que la seguridad alimentaria es dominada por las instituciones internacionales, con poca participación de los campesinos en el debate y con una tendencia a promover políticas alimentarias basadas en la seguridad alimentaria. Tomando poco en cuenta los factores y limitaciones locales de la agricultura y la transformación del sistema agroalimentario en los cuellos de botella que impiden solucionar el problema del hambre especialmente en los países del sur. Esto es en contraposición, una de las diferencias con el concepto de Soberanía Alimentaria que analizaremos más adelante y donde el

protagonismo en cuanto a la propuesta de políticas públicas y participación se da en la base campesina.

En definitiva, el enfoque y las políticas promovidas bajo el paraguas de la seguridad alimentaria contribuyó a que, por un lado, el stock y la producción mundial de cereales siga aumentando (Figura 1.15), pero que a pesar de esto no se solucione el problema de la alimentación. Lo que produjo la contradicción entre aumento de la producción de alimentos, pero sin una disminución del hambre mundial. Dando como resultado un aumento constante de las importaciones de cereales a nivel mundial (Figura 1.16), que generarían la dependencia alimentaria, que fue un factor clave en crisis alimentarias como la del año 2008, debido al aumento de los precios de los cereales y otros factores como la especulación.

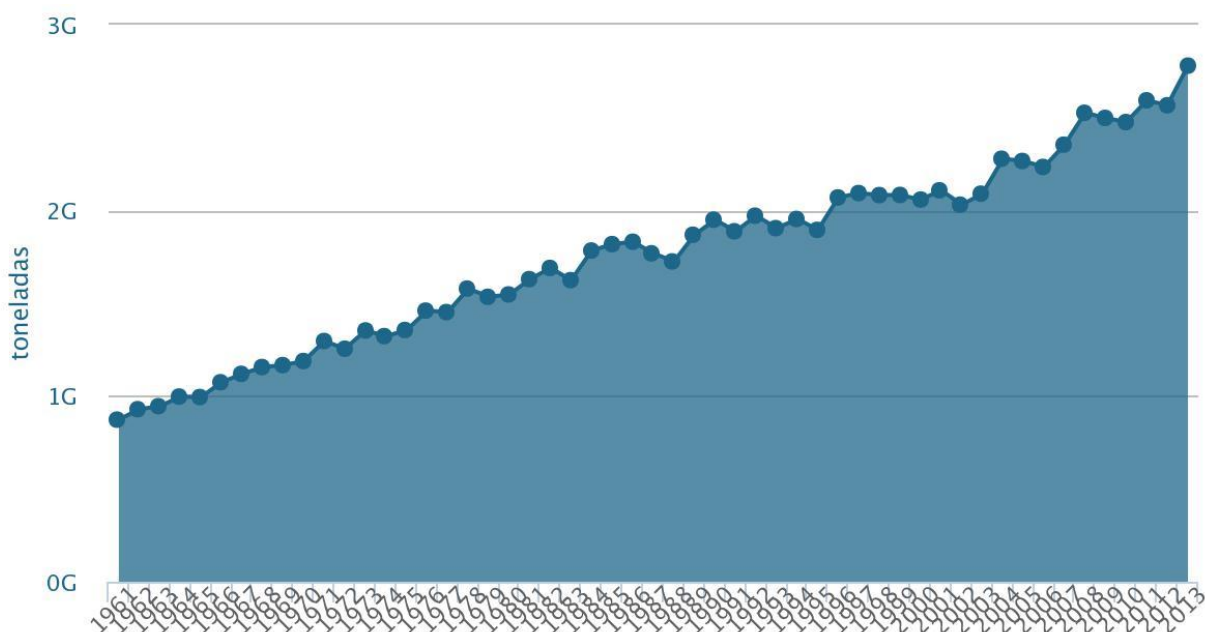


Figura 1.15. Producción mundial de cereales desde 1961  
Fuente: (FAOSTAT, 2014)



**Figura 1.16.** Coeficiente de la dependencia de las importaciones de cereales en el mundo

Fuente: (FAOSTAT, 2014)

La política de seguridad alimentaria enfocada en los 4 ejes propuestos por la FAO es el resultado de negociaciones entre gobiernos, y por lo tanto al ser de carácter general, dan directrices que pueden ser interpretadas y ejecutadas por estos desde diferentes enfoques.

Así pues, si un país quiere asegurar la disponibilidad física de alimentos, puede generar una política de importación masiva de alimentos, respondiendo a una política enmarcada de seguridad alimentaria. Sin embargo, esta política genera a largo plazo una dependencia de importación de alimentos (como se ve en la figura anterior), ya que esta influye en el cambio de los hábitos alimentarios, y lo que es más importante, no fomenta la agricultura campesina. Este es uno de los factores que los movimientos campesinos critican en cuanto al concepto de seguridad alimentaria y su implementación en los países, sobre todo los más pobres. Generando la construcción de alternativas que incluyen debates desde su visión mucho más amplios sobre el sistema agroalimentario y el derecho a la alimentación.

### 1.3 El tercer régimen agroalimentario.

En la actualidad según McMichael (2009), hablamos de un tercer régimen. Caracterizado por la incorporación de nuevas regiones como China, Brasil y la India a las cadenas de proteínas de origen animal, incorporando el abastecimiento de los supermercados, y el surgimiento de los complejos de cultivos agrícolas flexibles, que pueden ser destinados como alimentos o como agrocombustibles, así como la concentración y financiarización. Esto, conjuntamente con los elementos del segundo régimen, estaría configurando el tercer régimen agroalimentario.

La conformación de este régimen agroalimentario, tendría como uno de sus elementos principales, el aumento del consumo de proteínas de origen animal por parte de los países emergentes, mientras el consumo en los países desarrollados, que ya de por sí es alto, tiende a estabilizarse. Esto está provocando una aceleración de la presión por la tierra para la crianza de animales, así como aumento de la importación de piensos o balanceados para poder alimentarlos.

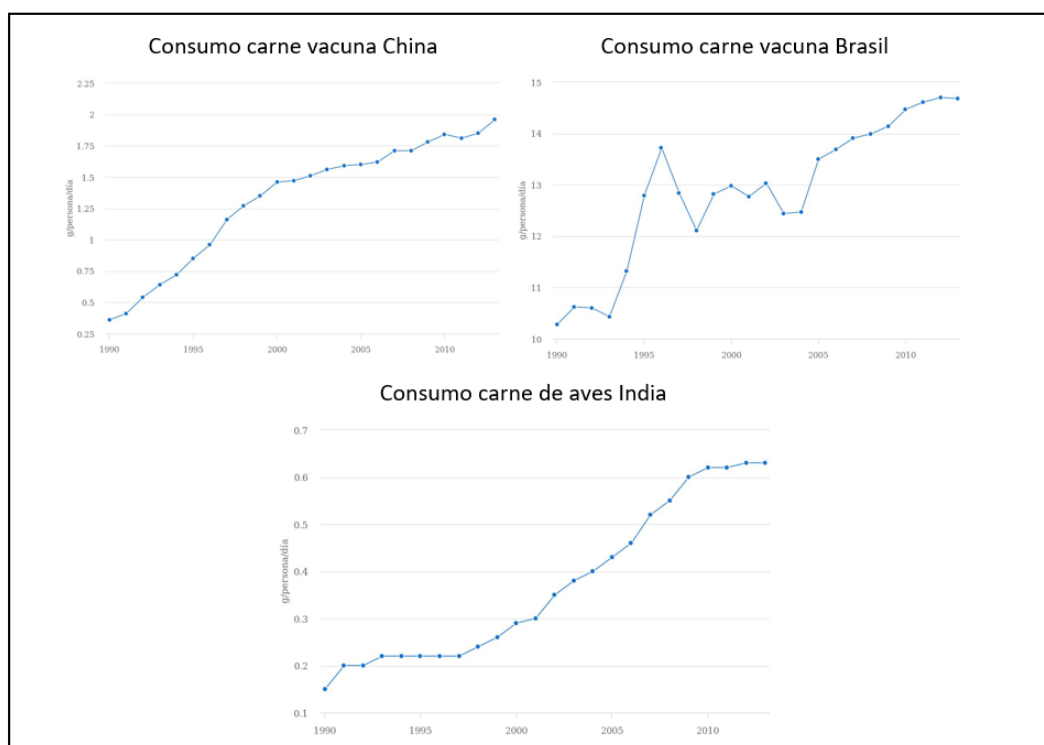


Figura 1.17. Aumento del consumo de proteínas de origen animal de China, Brasil e India  
Fuente: FAOSTAT, 2015

En la figura anterior podemos ver cómo a partir de 1990 el consumo de proteínas animales en China, Brasil e India aumenta vertiginosamente. Entre otros factores, debido a la rápida urbanización, el cambio en las dietas, y el aumento de los ingresos.

Esto crea una presión adicional al sistema agroalimentario, debido a que se tiene que producir cada vez más carne para alimentar a la población urbana creciente de los países emergentes, que ahora adoptan patrones de consumo de alimentos de los habitantes de los países desarrollados. Pero al mismo tiempo, las nuevas necesidades de energía surgidas en los países desarrollados han impulsado el incremento de los denominados cultivos flexibles (*flex crops*), que sirven tanto para alimentación animal, como para la elaboración de agrocombustibles, para satisfacer el cambio en los patrones alimentarios y las necesidades de energía a nivel mundial

Otro de los factores de cambio en el sistema agroalimentario de este probable tercer régimen, es la rápida transnacionalización de los supermercados y su dominio en el sistema de distribución minorista. Este es el eslabón de la cadena que más ha crecido en los últimos años, siendo controlados a nivel mundial por empresas de Estados Unidos y Europa (tabla # 1.6).

**Tabla 1.6**  
Principales grupos de distribución minoristas

Ranking de ingresos	Nombre Compañía	País de Origen	2012 ingresos (millones USD)	2012 Beneficios netos del grupo (millones USD)	Operaciones comerciales	# países de operación	Crecimiento promedio 2007-2012
1	Wal-Mart Stores, Inc	EE. UU	469162	17756	Supermercado	28	4.4%
2	Tesco PLC	R.U.	101269	190	Supermercado	13	6.2%
3	Costco Wholesale Corporation	EE. UU	99137	1767	Tienda de descuento / Hipermercado	9	9.0%
4	Carrefour S.A.	Francia	98757	1692	Supermercado	31	-1.3%
5	The Kroger Co.	EE. UU	96751	1508	Supermercado	1	6.6%
6	Schwarz Group (Ldl)	Alemania	87236	---	Tienda de descuento / supermercado	26	6.6%



## Capítulo 1: El sistema agroalimentario. Debates y evolución

7	MetroAG	Alemania	85832	130	Tienda de descuento / supermercado	32	0.7%
8	The Home Depot	EE. UU	74754	4535	Complementos del hogar	5	-0.7%
9	ALDI group	Alemania	73035	----	Tienda de descuento / Supermercado	17	6.0 %
10	Target Corporation	EE. UU	71960	2999	Tienda de descuento / Supermercado	1	3.2%

Fuente: (Deloitte, 2014)

Como vemos en la tabla anterior, las empresas minoristas están encabezadas por empresas que se dedican a la distribución de alimentos, superando a otro tipo de empresas de distribución al por menor, y creciendo a nivel internacional en la mayoría de los casos. La concentración de la distribución y comercialización juega un papel importante en el nuevo sistema agroindustrial. Posteriormente, abordaremos en profundidad el tema de los supermercados y la nueva concentración que estos están teniendo en el marco de la reconfiguración del sistema agroalimentario a nivel mundial.

Estos elementos contribuyen a la formación de un tercer régimen, como una suma de factores adicionales a los ya contemplados en el segundo; el cual origina una reestructuración de la geopolítica alimentaria, donde países como Brasil y Argentina se convierten en las “repúblicas soyeras” y países como China se convierten en grandes importadores de granos para el alimento de sus animales, principalmente; sumado al surgimiento de un nuevo acaparamiento de tierras (*land grabbing*), impulsado por fondos de inversión y países que necesitan asegurar su provisión alimentaria (McMichael, 2016). Fenómenos como la nueva concentración de tierra por parte de países y empresas, serán abordados en la parte final de este capítulo con mayor profundidad.

Pero también es posible mencionar, como otra característica de este probable tercer régimen, el surgimiento de movimientos que cuestionan esta forma de producir alimentos, como los movimientos de Soberanía Alimentaria, agroecología, consumidores, entre otros; los cuales serán descritos en el capítulo III de la presente tesis.

### **1.3.1 Concentración y financiarización, como parte del tercer régimen agroalimentario.**

El tercer régimen agroalimentario está relacionado también con la excesiva concentración y la consiguiente financiarización de las actividades agroalimentarias. Es decir, el sistema actual ha contribuido muy poco a la redistribución equitativa de los medios de producción de la agricultura, especialmente la tierra y el agua.

Por otra parte, la financiarización de la producción de alimentos, entendida como la presencia dominante del capital y las empresas transnacionales en el sistema agroalimentario, así como el predominio de la especulación, dificulta un conocimiento exhaustivo de las ventas anticipadas de alimentos en los mercados internacionales: los fondos especulativos han trasladado muchas de las características del riesgo financiero hacía el sector alimentario, generando que en la actualidad en muchos casos solo se comercialicen derivados financieros en el mercado internacional de alimentos y no productos reales, con los consiguientes efectos sobre la volatilidad de los precios.

Este fenómeno se asentó, en especial, desde el año 2008, debido a la migración de los fondos especulativos a los *commodities* alimentarios producto de la crisis financiera mundial (Vargas & Chantry, 2011). Esta migración del capital especulativo fue uno de los detonantes de la crisis alimentaria del año 2008, donde los alimentos sufrieron un aumento de precios a nivel mundial de una forma muy acelerada.

La reestructuración financiera hacia la especulación de la alimentación con los mismos instrumentos que causaron crisis en otros sectores, como el informático y el inmobiliario, y el debilitamiento del papel de los Estados en la regulación de los mercados agrarios en favor de las empresas transnacionales, ha ayudado a la consolidación de la especulación alimentaria en la actualidad.

Muchas de las empresas transnacionales actuales han mudado desde el sector productivo al financiero, debido a su constante asociación con bancos y el rápido

movimiento de capital (Rubio, 2009). Esto, por ejemplo, dio como resultado que muchas de las empresas comercializadoras mundiales de granos hayan reportado ganancias record en la última crisis alimentaria del 2008, sobre todo por la introducción de herramientas especulativas de la financiarización de la alimentación:

“Es importante recordar que precisamente en los momentos más críticos de la crisis alimentaria mundial 2007-2008, el *Agribusiness* registró ganancias récord. Cargill reportaba un incremento de sus beneficios de cerca del 70% respecto a 2007 y de 157% desde 2006” (Vargas & Chantry, 2011, pág. 21).

La reestructuración financiera mundial, al mismo tiempo, cambió los hábitos de consumo de los países desarrollados, debido a que los productos frescos tenían mayor rentabilidad para las empresas transnacionales, obligando a reorientar en muchos países la exportación agraria hacia otros productos para satisfacer esta demanda. Especialmente productos como frutas, vegetales y flores se incentivaron en los países latinoamericanos para exportarlos al norte (Rubio, 2009). Esta producción en la mayoría de los casos fue controlada por los capitales agroindustriales locales y transnacionales<sup>16</sup>. Este cambio contribuyó al rápido movimiento de capitales en la agroindustria agroalimentaria en función de la mayor rentabilidad posible de acuerdo a los mercados internacionales.

La creciente inestabilidad y volatilidad de los precios de los *commodities* ha sido uno de los principales factores de atracción de la especulación financiera hacia la alimentación, permitiendo el crecimiento de los mercados de futuros y opciones de compra en la alimentación (Malagón, 2009). La financiarización de una sustancial parte de las ganancias de las empresas transnacionales de la alimentación, a través de la especulación, ha impulsado el aumento del precio de los alimentos, que beneficia casi exclusivamente a las empresas

---

<sup>16</sup> Las más importantes empresas que dominan este mercado en Latinoamérica son Delmonte, Savia, Dole y Chiquita. En Chile, por ejemplo, a finales de los 90 el 65% de las exportaciones de frutas y hortalizas estaban concentradas en 10 empresas (Rubio, 2009).

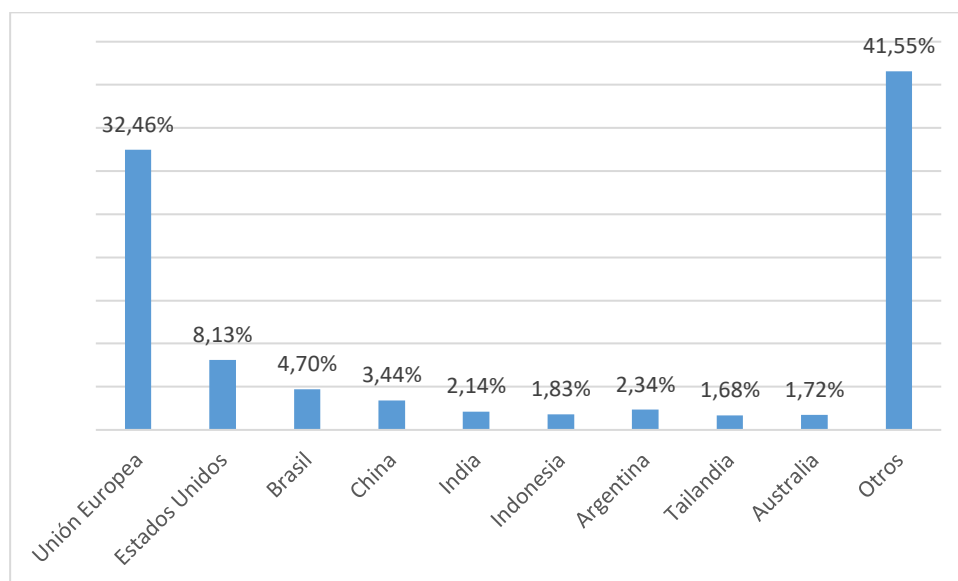
agroindustriales que controlan el comercio y el mercado internacional de alimentos, dejando pocos beneficios económicos al productor local campesino.

“Las grandes ETN tienen departamentos financieros altamente cualificados dedicados a obtener la mayor rentabilidad posible operando en estos mercados, y parten de un conocimiento profundo de la situación de los mercados globales de productos agrarios en cada momento, además de la disponibilidad de acceder a ellos. Así, una empresa como Cargill puede formalizar en abril un contrato para proporcionar a una molinería de Filipinas cierta cantidad de maíz en noviembre. Tras una enorme serie de complejos cálculos, que tienen en cuenta la posibilidad de que el maíz provenga de cualquiera de una docena de países diferentes, y una flota mercante global que está realizando fletes de forma ininterrumpida, la empresa determinará la cantidad y el precio que puede suministrar. Antes de que el maíz se entregue definitivamente en Manila, se habrá comprado y vendido decenas de veces, dependiendo de las condiciones en las que se desenvuelva el mercado (Murphy, 2002 en: Malagon, 2009, pág. 107).

El grado de financiarización del sistema agroalimentario, junto con el aumento de las exportaciones de alimentos frescos de Latinoamérica, generaron una vulnerabilidad importante en la región, debido a que la volatilidad de los precios de estos productos; lo que afecta directamente a las economías locales, que no se pueden recuperar fácilmente de estos impactos, y que a la vez tienen problemas para importar alimentos cada vez más caros, como los *commodities* básicos de alimentación.

La concentración de la producción de alimentos a nivel mundial generó que la especulación financiera pueda operar con mayor facilidad, ya que la producción se focaliza en pocos países. Para el año 2013, casi el 60% de las exportaciones de alimentos provenía principalmente de Unión Europea, Estados Unidos, Brasil, China, India, Indonesia, Argentina, Tailandia y Australia (OMC, 2014). Estas exportaciones, muchas veces, ocuparon muy poca población agraria (Malagón,

2009), ya que se trata de producción con un alto grado de modernización agrícola.



**Figura 1.18.** Principales exportadores mundiales de alimentos (2013), expresados en porcentaje.

Fuente: (OMC, 2014)  
Elaboración propia

Este panorama nos muestra cómo la mecanización, conjuntamente con la revolución agraria y la biotecnología, han permitido que los costes en mano de obra se reduzcan para las empresas agroindustriales que operan para la agroexportación, pudiendo al mismo tiempo maximizar sus ganancias debido a la especulación y reducción de sus costos de producción gracias a los subsidios, la mecanización, la reducción de mano de obra y la concentración de la producción.

Pese a que se impulsaron reformas agrarias en muchos de los países latinoamericanos, estas duraron muy poco; y tendieron con el tiempo a reconcentrar la tierra. Las mejores tierras de la región quedaron en manos de la agroindustria; siendo relegado el campesino a producir en las condiciones más difíciles: con costos de producción sumamente altos y la imposibilidad de producir en mejores condiciones, debido al nulo control por parte del pequeño productor campesino sobre las externalidades mundiales que se dan en el sistema agroalimentario. Este pequeño productor no tiene influencia sobre los mercados mundiales y los precios de los insumos y maquinarias que se

necesitan para producir bajo el modelo de modernización agrícola, que es el que se incentiva por medio de la revolución verde en la mayoría de países.

Por otro lado, la concentración se dio también en varios eslabones de la cadena agroalimentaria, sobre todo en la producción, distribución, comercialización y consumo. Todos estos eslabones se caracterizaron por una excesiva concentración producto de la configuración actual del sistema agroalimentario. Desde esta perspectiva, podemos analizar algunos aspectos que nos muestran los efectos y concentración que se ha dado en la actualidad, resultado del sistema agroalimentario vigente.

Otra de las consecuencias de las transformaciones del sistema agroalimentario global es la concentración de la tierra, provocando el fenómeno que algunos autores denominan "*Land Grabbing*", el cual se caracteriza por la tendencia a la acumulación y control de grandes cantidades de tierra para asegurar el aprovisionamiento de alimentos de manera agroindustrial. Compitiendo directamente con la necesidad de tierras para la agricultura campesina.

Mucha de la tierra que se está acumulando en el mundo a partir de la última crisis alimentaria, está siendo comprada en países en desarrollo por algunos Estados que quieren asegurar su provisión de alimentos (Von Braun & Meinzen-Dick, 2009), provocando con esto distorsión en la producción de los países que están aceptando estas inversiones. Uno de los cambios que todavía se mantiene, desde la consolidación de la transnacionalización de la producción alimentaria, es el papel de algunos Estados como responsables directos del acaparamiento. Sin embargo, también hay grandes extensiones de tierra compradas por empresas agroindustriales.

Este fenómeno de nueva acumulación de tierras produce al mismo tiempo una contradicción muy compleja del sistema agroalimentario, existiendo casos como el de Sudan o Etiopía, donde se compra o arrienda la tierra para exportación de la producción, mientras mucha de su población sufre de hambre (Tabla # 1.7).

**Tabla 1.7**

Algunas inversiones de tierra en el mundo y hambre:

<b>País receptor de la inversión</b>	<b>País o empresa inversora</b>	<b>Monto de la inversión o extensión de la tierra y destino de la misma (2006-2009)</b>	<b>Ranking en el GHI del país receptor (2013)<sup>17</sup></b>
Sudan	Egipto	Tierra asegurada para la producción de 2 millones de toneladas de trigo	74
Sudan	Jordania	25.000 hectáreas aseguradas para Ganado y cultivos	74
Sudan	Kuwait	Inversión “gigante”, con carácter estratégica, sin mayor información.	74
Sudan	Qatar	Sociedad de inversión para agricultura	74
Sudan	Arabia Saudita (Hail Agricultural Development Co)	9.200-10.117 ha arrendadas para trigo vegetales y alimento de animales; pagado en un 60% por el gobierno Saudí	74
Sudan	Corea del Sur	690.000 ha aseguradas para trigo	74
Sudan	Emiratos Árabes Unidos (EAU)	378.000 hectáreas	74
Sudan	EAU (Abu Dhabi for Development)	30.000 ha aseguradas para maíz, alfalfa y posiblemente trigo, papas, y frijoles	74
Sudan	Jarch Capital (USA)	400.000 ha; contrato firmado con el ejército local en el sudeste de Sudan	74
Etiopía	India	4000 millones de USD en agricultura, flores y azúcar	71
Etiopía	Inversores desconocidos	Tierra arrendada a cambio de 100 millones de USD	71

<sup>17</sup> Global Index Hunger (GHI), por sus siglas en inglés el ranking está conformado en una escala de 78 países con más problemas de hambre, siendo el país numero 78 el que más problemas tiene.

## Capítulo 1: El sistema agroalimentario. Debates y evolución

	de Arabia Saudita				
Etiopía	Flora EcoPower (Alemania)	13.000 hectáreas	aseguradas para biocombustibles y agricultura por contrato	71	
Etiopía	Dubai World Trading Company (EAU)	5.000 hectáreas	aseguradas en Joint Venture para producción de té	71	
Etiopía	Sun Biofuels (UK)	Tierra asegurada para jatropha	(biocombustible)	71	
Zambia	China	2 millones de ha.	para jatropha (Biocombustible)	69	
Mozambique	Skebab (Suecia)	100.000 ha	aseguradas para cultivo de biocombustibles	64	
Mozambique	Sun Biofuels (UK)	Tierra asegurada para jatropha	(Biocombustible)	64	
Tanzania	Arabia Saudita	500.000 ha.	arrendadas	62	
Tanzania	China (Chongqing Seed Corp)	300 ha.	aseguradas para arroz	62	
Tanzania	CAMS Group (UK)	45.000 ha.	compradas para sorgo (Biocombustible)	62	
Tanzania	Sun Biofuels (UK)	5.500 ha.	aseguradas para jatropha (Biocombustible)	62	
Madagascar	Daewoo (Corea del Sur)	1.3 millones ha.	aseguradas para maíz		
República democrática del Congo	China (ZTE International)	2,8 millones ha.	para plantaciones de palma para biocombustibles	61	

Fuente: (IFPRI, 2013) y (Von Braun y Meinzen-Dick, 2009)  
Elaboración propia

En la tabla anterior hemos tomado como ejemplo los países que están más abajo en el GHI, viendo cómo reciben una gran cantidad de capital externo proveniente de los países o empresas que están acaparando a nivel mundial tierras. Llama la atención, en estos casos, que la tierra que se acapara es para producción de



cereales y agrocombustibles para los países inversores. Es decir, se privilegia otros usos en las mejores tierras, diferentes a la producción de alimentos para la población local. Es especialmente preocupante en el sistema agroalimentario actual que el acaparamiento de tierra esté focalizada en los países que mayores dificultades tienen para proveer alimentos a sus habitantes, y nos hace pensar que incluso estos países, tendrían tierra adecuada para producir alimentos y lograr un mayor grado de autoabastecimiento.

Podríamos decir que el sistema agroalimentario actual de producción de alimentos tiende a afianzar una producción bajo un sistema intensivo basado en monocultivos, semillas certificadas, transgénicas y agroquímicos, que son monopolizados a nivel internacional por grandes empresas transnacionales agroindustriales.

Al mismo tiempo, la producción actual de alimentos tiende a ser concentrada en cuanto a las empresas que participan en los mercados internacionales tanto de semillas e insumos, y se afianza el fenómeno de la acumulación de tierras con carácter transnacional fomentada por algunos Estados y empresas, distorsionando totalmente el sistema alimentario, sobre todo en los países más pobres.

### **1.3.2 Los cambios en la cadena de valor (distribución, comercialización y consumo) del tercer régimen agroalimentario.**

#### ***1.3.2.1 Distribución y comercialización***

La distribución actual de los principales alimentos comercializados bajo la dinámica de globalización del sistema agroalimentario está, al igual que en la producción, concentrada en pocas empresas transnacionales; las cuales, en especial a partir de 2008, han obtenido incrementos significativos en sus ganancias, gracias al control del sistema agroalimentario global (Tabla 1.9).

**Tabla 1.8**

Aumento de las ganancias de algunos de los principales comerciantes mundiales de granos

<b>Compañía</b>	<b>Beneficios 2007 (USD) en millones</b>	<b>Aumento con respecto a 2006</b>
Cargill (Canadá)	\$ 2.340	36%
ADM (EEUU)	\$ 2.200	67%
ConAgra (EEUU)	\$ 764	30%
Bunge (EEUU)	\$ 738	49%
Noble Group (Singapur)	\$ 258	92%
Marubeni (Japón)	\$ 90*	43%*

Nota: No está en esta lista Louis Dreyfus (Francia), un comerciante privado de commodities agrícolas, con ventas anuales que superan los US\$ 22.000 millones, que no aporta información acerca de sus ganancias.

\* Los datos son solo de la sección Agri-Maine de Marubeni

Fuente: (GRAIN, 2008a)

El creciente modelo de aprovisionamiento de los alimentos a través del supermercado, donde se distribuyen sobre todo productos agroindustriales, es uno de los elementos más visibles en el sistema actual. La distribución y comercialización también se realiza por estos medios, tanto de carácter local como transnacional (Tabla 1.9). Los productos agrarios se transforman en las agroindustrias y se distribuyen en los supermercados.

El sistema agroalimentario actual, genera un mercado concentrado que impide una diversificación de la alimentación y la agricultura para la alimentación hacia otros actores que también podrían abastecer alimentos, tales como los campesinos, apoyados en sistemas de distribución locales y urbanos en manos de consumidores.

**Tabla 1.9**

Radio de concentración de las 5 primeras empresas nacionales de supermercados (%).

País	1993	1996	1999	2000
Austria	54.0	59.0		68.0
Bélgica	60.0	62.0		66.0
Brasil		26.0		40.8
Dinamarca	54.0	59.0		76.0
Europa	13.8a			26.0
Finlandia	94.0	89.0		89.0
Francia	48.0	51.0		61.0
Guatemala			94.0	99.0b
Alemania	45.0	45.0		61.0
Grecia	11.0	28.0		38.0
Irlanda	62.0	64.0		54.0
Italia	11.0	12.0		25.0
Países Bajos	52.0	50.0		68.0
Portugal	36.0	56.0		52.0
España	22.0	32.0		50.0
Suecia	79.0	78.0		95.0
Reino Unido	69.5c	73.2	79.8	
EEUU		26.3		38.0

Notas: a) datos de 1990; b) datos del 2001; c) datos de 1994

Fuente: (Busch & Bain, 2004)

Según Bush & Bain (2004), los supermercados son de carácter oligopólico, y su modelo se reproduce con rapidez alrededor del mundo. Esto se acentúa en la época actual; en las ciudades el abastecimiento a través de estos medios va creciendo, contribuyendo a concentrar aún más el sector de la alimentación a nivel mundial.

### 1.3.2.2 Consumo

Todas estas transformaciones del sistema introdujeron cambios en la cadena de valor agraria, cambios que han supuesto una mayor concentración de las ganancias en los eslabones controlados por la agroindustria y las cadenas de comercialización de la alimentación.

Por otro lado, se ha consolidado un cambio en la dieta; predominando los cereales como base de la alimentación, además del constante destino de muchos *commodities* para alimentación animal, donde la presencia de las empresas agroindustriales está generando cuellos de botella que provocan

distorsiones en el mercado mundial de alimentos, aumentando el grado de concentración en determinadas fases o eslabones de la cadena, como podemos ver en el caso de la soya de Brasil que se consume en Europa (Figura 1.11).

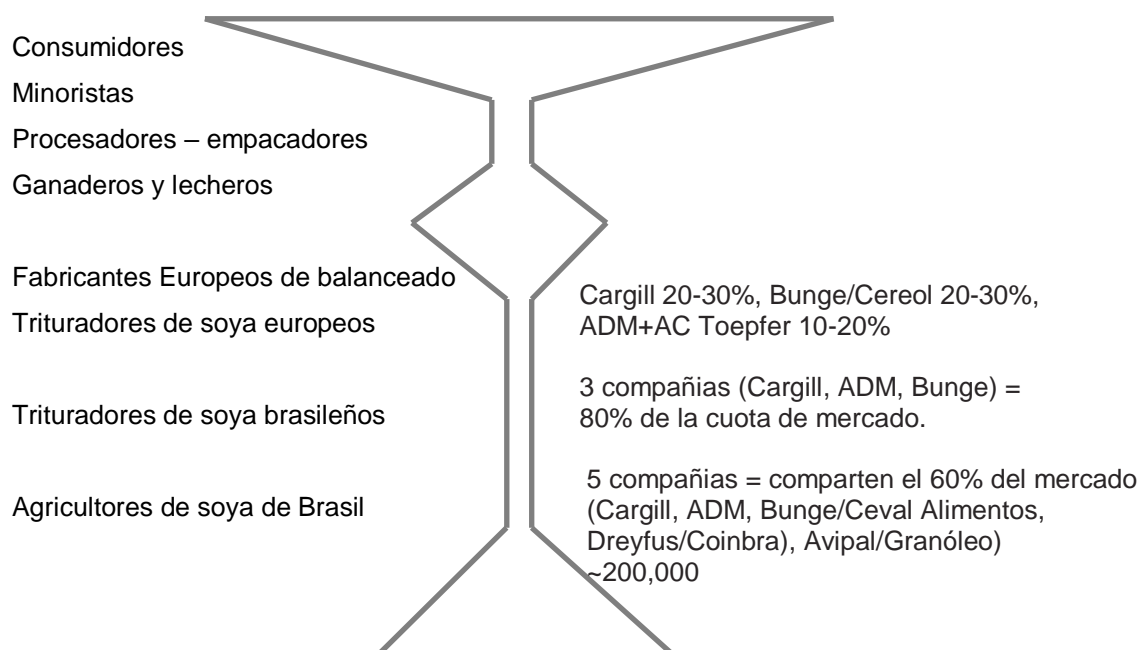


Figura 1.19 Balanceado de soya “cuellos de botella” de Brasil a Europa.  
Fuente: (Vorley, 2003)

Así, los grandes actores, como Cargill, ADM, Bunge, son los dominantes, no permitiendo que las ganancias económicas del sistema agroalimentario actual se distribuyan adecuadamente, especialmente entre los campesinos que se ubican en el inicio de la cadena de valor. Se genera lo que Vorley (2003), denomina “cuellos de botella” del sistema agroalimentario, mostrándonos a la vez por qué el sistema actual continúa generando pobreza en el campo.

La concentración en todas las fases, es un fenómeno que se repite en muchos de los *commodities* a nivel mundial; por ejemplo, si tomamos el caso del banano, donde Ecuador es el principal exportador mundial, el panorama es más o menos similar que el de la soya, y las distorsiones son hasta más complejas, produciéndose situaciones tan paradójicas como que el segundo mayor exportador de bananas del mundo sea Bélgica, a pesar de que en su territorio no se produzcan.

**Tabla 1.10**

Principales exportadores de bananas en millones de dólares 2009 - 2013

<b>Exportadores</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Ecuador	1996,0	2033,8	2246,4	2082,0	2332,2
Bélgica	1375,2	1257,6	1316,9	1284,1	1418,6
Filipinas	360,3	319,3	471,2	647,9	912,7
Costa Rica	448,2	702,0	722,1	706,7	830,3
Colombia	837,0	748,1	815,3	822,0	763,9
Guatemala	441,8	385,4	476,3	618,3	652,0
Estados Unidos	376,3	400,0	437,0	436,5	458,1
Honduras	180,4	190,8	194,0	84,5	332,9
Camerún	71,4	82,1	88,7	74,9	331,5
Alemania	440,7	381,2	395,8	275,4	320,0
Costa de Marfil	112,5	136,2	133,4	139,7	299,6
Países Bajos	146,2	152,1	181,3	197,2	273,9

Fuente: (Trade Map, 2014)

Las celdas sombreadas en la tabla 1.10 corresponden a países que no son productores importantes de bananas, pero que sin embargo son los mayores exportadores. Como hemos mencionado, el sistema agroalimentario actual, provoca casos como este, con excesiva concentración e inequidad en el reparto de ganancias, controlado por grandes transnacionales que dominan muchos otros productos agroalimentarios.

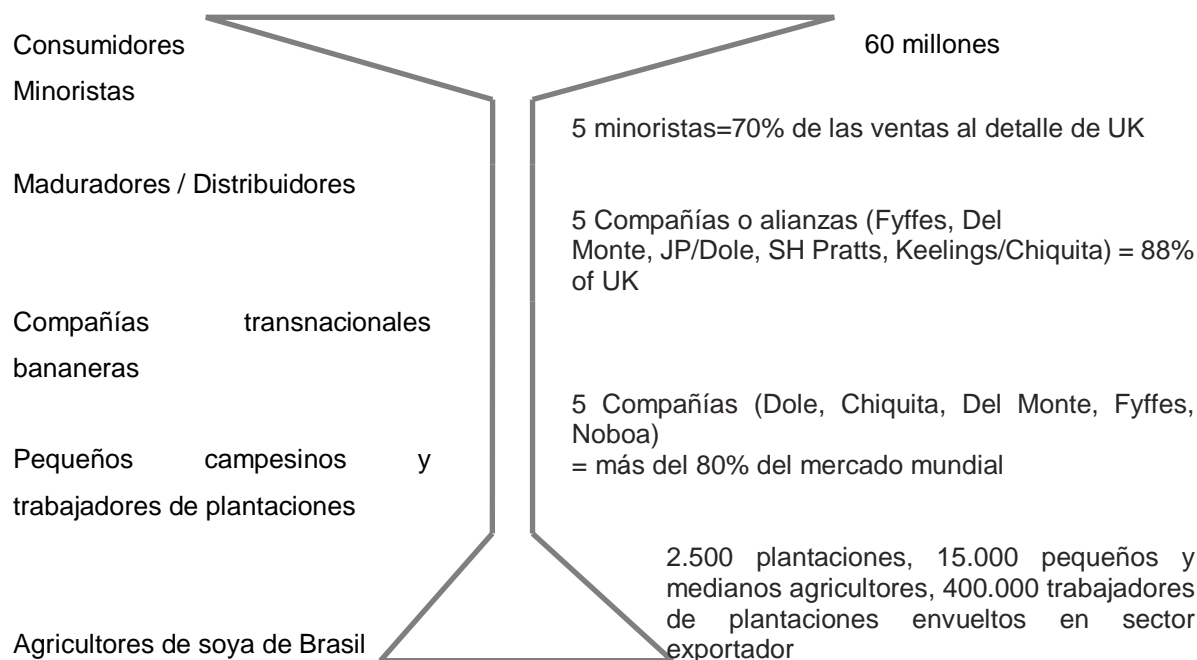


Figura 1.20. Cuellos de botella mundiales de las bananeras de Latinoamérica y el Caribe al Reino Unido.

Fuente: (Vorley, 2003)

La integración vertical, que se promueve en el sistema agroalimentario de la actualidad, provoca el dominio monopólico y oligopólico de transnacionales de la alimentación; las cuales controlan gran parte del negocio y se quedan con la mayoría de las ganancias de los productos agrícolas que se producen para el mercado internacional.

En Ecuador, para el caso mencionado, podemos encontrar este fenómeno: los trabajadores agrícolas bananeros sufren los efectos de la explotación para maximizar los beneficios de la agroindustria de exportación, y todo intento de organización o denuncia de esta explotación es castigada a través de la represión a trabajadores y productores (Vorley, 2003, pág. 54); al mismo tiempo, la concentración de la tierra para cultivos bananeros por medio de la agricultura por contrato beneficia a las grandes transnacionales como Dole, además de contribuir a la pérdida de variedades de otros productos como el cacao (Martínez, 2009), impidiendo que se genere diversificación productiva y una mejor distribución de la tierra que contribuya a la disminución de la pobreza en el campo.

Las empresas transnacionales que controlan los *commodities* alimentarios en el sistema actual se anclan a los supermercados que también tienen carácter transnacional, y que ya controlan gran parte de la comercialización y distribución en las ciudades a nivel mundial. Las cadenas minoristas presionan constantemente a las empresas transnacionales productoras o comercializadoras por la reducción de precios (Fundación Cajamar, 2009); las cuales, a su vez, trasladan esta presión al campesino, quien resulta el mayor afectado de estas desigualdades en la cadena de valor.

#### **1.4 Enfoques de desarrollo rural que influyeron en el sistema agroalimentario actual en Latinoamérica.**

En Latinoamérica se aplicaron varios enfoques de desarrollo rural que influenciaron en la creación del sistema agroalimentario actual de la región. Estos fueron utilizados en varias etapas de los tres regímenes agroalimentarios mundiales, descritos anteriormente.

La región sufrió los cambios de cada uno de los regímenes; incorporando algunas acciones adicionales influenciadas, principalmente, por instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre otras; los cuales presionaron por la incorporación de varios de estos enfoques en los planes de desarrollo de los países de la región.

Los enfoques implicaron varias formas de ver la producción y el acceso a los alimentos en de cada país. Muchos de estos influyeron en el acceso y la tenencia de la tierra, el agua, las semillas y otros recursos necesarios para la producción de alimentos que los campesinos requerían.

A continuación, analizaremos las principales orientaciones adoptadas y su influencia en la conformación del actual régimen agroalimentario en los países latinoamericanos.

#### **1.4.1 La modernización agrícola**

La modernización agrícola, surgida en los años 50, fue una propuesta similar a las teorías positivistas resultantes del debate sobre las hipótesis malthusianas. Planteando que el aumento de la productividad se realizaría a través de las soluciones tecnológicas, especialmente de las surgidas a partir de la revolución verde; y promoviendo que este incremento de productividad ayudaría a solucionar los problemas del hambre y el aumento de la población.

El enfoque de la modernización agraria proponía la transformación de los campesinos de los países del sur, siguiendo el camino de los países del norte en cuanto a adopción de tecnología, maquinaria y capital. “El modelo a seguir fue el de los granjeros capitalistas de los países desarrollados, o sea, agricultores que se encontraran plenamente integrados en el mercado y emplearan métodos de producción modernos” (Kay, 2007, pág. 4). Es decir, una difusión de la agricultura basada en tecnología e intensificación, que sería adoptada por los campesinos del sur a través de centros de extensión e investigación.

De este modo surgieron, casi en todos los países de Latinoamérica, centros de investigación y extensión agropecuaria con el apoyo de EE.UU., principalmente.

La modernización agrícola ponía énfasis en la iniciativa de empresas, los incentivos económicos y en el cambio cultural. El objetivo principal fue transformar a los campesinos que realizaban agricultura de subsistencia a una agricultura comercial integrada en el mercado (Kay, 2007), esto bajo la premisa que produciendo intensivamente podrían mejorar sus condiciones socioeconómicas.

A nivel latinoamericano, la institución que más impulsó este enfoque, a través de propuestas de políticas, investigación y formación, fue el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Desarrollo (IICA), dependiente de la



Organización de Estados Americanos (OEA), y donde EE.UU. tenía gran influencia.

La idea de seguir el camino de los países ricos para lograr un incremento de la productividad en el campo contribuyó a la adopción masiva de la tecnología de la revolución verde. Sin embargo, la tecnología y la mecanización requerían considerables inversiones, que solo se justificaban con extensiones de tierra mucho mayores a las del promedio de los agricultores de subsistencia en la región.

Argentina fue uno de los países que adoptó esta perspectiva en su producción agropecuaria de manera masiva. Incentivándola a través de una serie de políticas fiscales y líneas de financiamiento específicas, que lastimosamente no permitieron un desarrollo equilibrado entre los diversos actores de la agricultura modernizada (Piñeiro & Villarreal, 2005). El resultado de la implementación de la modernización en los campesinos familiares fue importante, ya que al final favoreció la reconcentración de tierras y el desplazamiento masivo de agricultores pequeños hacia las ciudades, contribuyendo a la elevada urbanización actual del país.

La modernización comenzó en la década de los 70, y tuvo su auge en los 90. El proceso en un principio ayudó al aumento de la productividad, pero a largo plazo consolidó la concentración de la tierra, sobre todo en la pampa argentina, ya que era más fácil asumir el cambio entre medianos y grandes propietarios, debido a la gran inversión en insumos y maquinaria que exigía este modelo (Piñeiro & Villarreal, 2005). La modernización logró en algunos países latinoamericanos, especialmente Brasil, México y Argentina, aumentar la producción de pocos productos destinados a la exportación y la reducción paulatina del pequeño campesino, debido a la imposibilidad de competir e invertir en los niveles requeridos por la modernización.

Los nuevos actores surgidos en el caso argentino reflejaban una agricultura intensiva, manejada bajo estrategias comerciales y altamente integrada a la agroindustria y el comercio internacional. Para Piñeiro y Villarreal (2005), los

actores que se consolidaron en Argentina con la modernización fueron: (a) el contratista agrícola, (b) el terrateniente empresario, (c) el nuevo empresario arrendatario, (d) el promotor de la inversión de corto plazo de capital externo al medio agrícola (los llamados pools de siembra), y (e) la empresa agrícola verticalmente integrada. Esto produjo que el 70% de la superficie de la tierra en la región pampeana esté bajo alguna forma de arrendamiento. Debido a la imposibilidad de los campesinos con menor cantidad de tierra de poder invertir en el nivel requerido. Lo cual los obligó a arrendar sus tierras para algunos de los actores anteriores, quienes sí disponían del capital, la tecnología y la maquinaria para la producción agrícola moderna.

**Tabla 1.11**

Cantidad de explotaciones agropecuarias de las provincias pampeanas, clasificadas por rangos de extensión en hectáreas, y superficie.

Rangos de extensión (ha)	Censo 1947	Censo 1960		Censo 1988		Censo 2002	
	Cantidad	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie
Menos 25	73743	55278	640	31105	366	17034	204
25 a 100	92343	83741	5169	53268	3237	33496	2056
101 a 200	55035	48872	7255	35846	5278	24294	3608
201 a 1000	49880	49164	17718	53210	22890	44330	20094
1000 a 2500	6377	7280	11681	9735	14992	10294	15969
Más de 2500	4615	3885	21249	4308	23709	4664	26440
<b>Total</b>	<b>281993</b>	<b>248220</b>	<b>63711</b>	<b>187472</b>	<b>70472</b>	<b>134112</b>	<b>68371</b>

Fuente: (Piñeiro & Villareal, 2005, pág. 35)

A partir de la aplicación del enfoque de modernización de la agricultura en la pampa argentina vemos cómo la tierra tiene una tendencia a la reconcentración, como se observa en la tabla 1.11, donde las propiedades con grandes superficies van aumentando en su extensión, y las pequeñas propiedades van disminuyendo, probablemente por la imposibilidad de invertir en los insumos propios de la modernización agrícola destinada para el mercado externo.

En el caso de Ecuador, que podría decirse ejemplifica a los países pequeños que no tienen grandes extensiones, esta modernización se dio también enfocada hacia los denominados *agronegocios*. Creando un alto costo energético, concentración de tierra y agua en manos de empresarios (Martínez Valle, 1999). Esto fue especialmente evidente en la concentración de las mejores tierras para la agroexportación de banano y palma, en la costa, o flores en la sierra.

Estos cultivos requerían gran cantidad de capital, insumos y tecnología para ser rentables; desplazando a campesinos, al igual que en el caso argentino, concentrando la tierra en manos de empresas agroindustriales capitalistas transnacionales y nacionales. Para los agricultores pequeños que aún cultivaban su tierra, pero que no contaban con crédito ni asistencia por parte del Estado, la modernización se implementó a través de la agricultura de contrato para el abastecimiento de la agroindustria local.

Bajo esta dinámica el campesino asumía todos los riesgos económicos y ambientales y la empresa agroindustrial controlaba grandes extensiones de tierra a través del contrato, asegurándose el abastecimiento de materia prima barata (León & Yumbra, 2010).

La implementación de la modernización agrícola en Brasil tuvo efectos similares a los de Argentina y Ecuador, produciéndose una elevada especialización de la producción; sobre todo, enfocada al comercio global, que permitía la rentabilidad de las empresas agrícolas. Esto provocó, en muchos casos, la sustitución de la agricultura campesina tradicional por la intensiva en manos de grandes empresas agroindustriales (Balsan, 2006). La modernización en Brasil resultó en la expansión de cultivos de exportación, como caña y soya, que aumentaron el ingreso de divisas por la exportación, pero a un costo social y ambiental importante.

La destrucción de los bosques, sumada a la pérdida de la biodiversidad genética, la erosión del suelo y la contaminación del agua, pueden listarse como los principales efectos de la modernización iniciada desde la década de 1960 en Brasil; a través, principalmente de la implementación de la tecnología de la

Revolución Verde, que permitió expandir e intensificar la producción de monocultivos (Balsan, 2006). La frontera agrícola se extendió, ya que la tecnología de revolución verde permitía reconvertir bosques en monocultivos con mayor rapidez.

El caso brasileño igualmente ilustra un proceso de modernización regional de la agricultura, especialmente adoptada en las zonas donde se incentivó la agroexportación. Las nuevas técnicas agrícolas tuvieron en cambio dificultades en ser implementadas en territorios donde la agricultura campesina para el abastecimiento local predominaba, debido a que, igual que en los casos anteriores, solo podía ser ejecutada exitosamente con elevada inversión de capital y disponibilidad de grandes extensiones de tierra. Estas dos condiciones eran muy difíciles de cumplir para los campesinos enfocados a la producción de alimentos para el consumo local. Los efectos de estos procesos de modernización fueron los detonantes del surgimiento de varios movimientos de campesinos que exigían la implementación de un modelo alternativo, evidenciando las desigualdades sociales en el área rural de Latinoamérica.

Con la consolidación del neoliberalismo a principios de los años 90, las instituciones vinculadas a la agricultura en la región, como el IICA, promovieron con más fuerza la modernización, esta vez basada en la nueva biotecnología como forma de producción; incentivando así la vinculación de los campesinos con el sector comercial y agroindustrial, especialmente en el cono sur.

La nueva biotecnología se basaba principalmente en el uso de semillas transgénicas, con el desarrollo de nuevas variedades híbridas para, en teoría, aumentar la producción. A partir de su implementación masiva desde mediados de los años 90, sobre todo en los países del cono sur, muchos pequeños productores fueron excluidos y desplazados por la agroindustria rural de mercado, caracterizada por una alta intensificación de la producción, a través del uso de nuevas tecnologías agrícolas.

La visión del IICA era que la agricultura latinoamericana debía ser modernizada para adaptarse al mercado internacional y contribuir con las economías. Piñeiro

(1988), director general del IICA en esos años, consideraba que la agricultura debía modernizarse y trabajar anclada a la agroindustria, al mismo tiempo que la tecnificación podría incentivar industrias locales de maquinaria, fertilizantes y semillas.

Sin embargo, igualmente, reconocía que la modernización propuesta por el IICA, basada en la adopción de la biotecnología, dependía en gran medida de las empresas dueñas de las patentes de las nuevas variedades, las que privilegiaban cultivos rentables para el mercado internacional sobre los cultivos para el aseguramiento de la alimentación local. Por tanto, se consolidaba una dependencia, persistente en la actualidad, de la biotecnología creada por transnacionales, dueñas tanto de las empresas semilleras como de insumos químicos. Siendo evidente esta dependencia, sobre todo en cultivos de soya y maíz en el cono sur.

La diferencia en la nueva modernización estriba en que “los componentes esenciales de la revolución verde los manejaban las instituciones públicas (internacionales y nacionales). Por el contrario, en el caso de la biotecnología el principal motor es el sector privado, alentado por la posibilidad de proteger la propiedad de las tecnologías obtenidas” (Piñeiro M. E., 1988, pág. 700). La esfera de las empresas privadas fue uno de los principales protagonistas de la modernización, especialmente en las agroindustrias más rentables, tales como las de soya, caña, frutas frescas de exportación, flores, entre otros productos que variaban de acuerdo al país, a sus condiciones climáticas y disponibilidad de tierras.

Se trató de un proceso de “modernización excluyente”, que transformó a los actores y relaciones sociales en la ruralidad latinoamericana (Kay, 1995a). Emergiendo de este proceso un empresario capitalista que, en sus diversas variantes, acaparaba y controlaba grandes extensiones de tierra, causando varios conflictos sociales por esta nueva reconcentración, que se apoyaba muchas veces en políticas públicas surgidas de la época neoliberal en la región latinoamericana.

La consolidación del sistema agroalimentario actual se produjo, en gran medida, gracias a los procesos de modernización de la agricultura en Latinoamérica; puesto que estos aceleraron el cambio hacia una agricultura intensiva empresarial que adoptó biotecnología y un uso de maquinarias más grandes, rentables solo en extensiones de tierra considerables, y con grandes capitales.

Esto acrecentó “el dominio de la agroindustria sobre los agricultores y los campesinos” (Kay, 1995a, pág. 63). Los agricultores y campesinos que no perdieron sus tierras por el proceso de modernización, las arrendaron y se retiraron a vivir a las ciudades; y en otros casos adoptaron sistemas como la agricultura bajo contrato, donde la empresa agroindustrial decidía qué se cultivaba y los costos de los insumos que se utilizaban. Obligando a los agricultores bajo este régimen a incrementar la auto-explotación y la presión sobre los recursos naturales, como el suelo y el agua, para poder contar con ingresos mínimos para este sistema.

Otro efecto de la agricultura bajo contrato fue un círculo de endeudamiento constante, debido a que este sistema no era rentable con las extensiones que disponían los campesinos, perdiendo sus tierras, continuando este círculo otro campesino al que la empresa destinaba esa tierra (León & Yumbra, 2010).

En resumen, la modernización de la agricultura promovida en la región, desde antes de la época neoliberal, cambió el campo latinoamericano. Esta modernización fue estimulada por muchos gobiernos que proveyeron créditos subsidiados para la adquisición de maquinaria, ganado mejorado, equipo, fertilizantes, y programas de asistencia técnica; incentivando a que los grandes propietarios –principales beneficiarios de estas medidas– se transformaran en empresas agrarias, priorizando los cultivos que maximizaban ganancias; en lo que se llamó la “vía latifundista” del capitalismo agrario (Kay, 1995a). Pero también se integró a algunos pequeños campesinos a la producción agroindustrial intensiva, sobre todo los que estaban ubicados en las mejores tierras, a través de la agricultura por contrato; lo cual fue una nueva forma de explotación de los productores más pequeños.

Otra característica importante de la modernización agraria fue la consolidación de nuevos actores, tales como las empresas agroindustriales, los empresarios agrarios, los *pools* de siembra, entre otros.

Finalmente, este proceso benefició en gran medida a las empresas transnacionales dueñas de la nueva tecnología y biotecnología, fortaleciendo su influencia en la transnacionalización de la alimentación.

Todos estos factores contribuyeron a que las reformas agrarias, emprendidas paralelamente a la modernización agrícola, no hayan perdurado en el tiempo, sin solucionar el problema de la elevada concentración de tierra en la región.

#### **1.4.2 El papel de las reformas agrarias Latinoamericanas**

Las reformas agrarias en Latinoamérica surgieron en paralelo a los procesos de modernización agrícola. La región adoptó diversas formas de repartición de tierra con mayor o menor grado de éxito.

Los procesos de repartición a través de reformas agrarias fueron iniciados desde la década de 1950 hasta mediados de los años 70. Teniendo como origen razones políticas y económicas, principalmente debido a los conflictos, producto de las relaciones entre latifundistas y campesinos. Y por otro lado el miedo de los gobiernos latinoamericanos y de EEUU de que emergieran nuevas revoluciones como la de Cuba; estas reformas en ese sentido también se realizaban con el objetivo de controlar levantamientos campesinos y cambios políticos y económicos más radicales (Kay, 1995a).

Respondiendo a estos factores los gobiernos de la región emprendieron procesos de repartición de tierra a través de diversos mecanismos, que iban desde la creación de mercados de tierra hasta reformas agrarias integrales expropiando a los latifundistas de la región.

En ese sentido, las reformas agrarias Latinoamericanas fueron de carácter preventivo. A diferencia de lo ocurrido en los casos del sudeste asiático, que se

catalogaron como exitosas; las cuales fueron ejecutadas principalmente entre los periodos de conflictos bélicos o de colapso político (FAO, 2004b, pág. 181), propiciando cambios radicales en la estructura de tenencia de la tierra, por temor a mayores conflictos o crisis políticas. En el caso de Taiwán, por ejemplo, la reforma respondió a las demandas de los campesinos, apoyados por el Kuomintang que lo consideró de importancia crucial, para evitar los errores que cometieron en China, los cuales le ocasionaron la pérdida de la guerra. Esta reforma ayudó a mejorar la redistribución de los ingresos enormemente en el sector rural, debido sobre todo a una disminución de la concentración de tierra, acompañada de inversión estatal en infraestructura de riego y control de inundaciones, protecciones a las importaciones, inversiones en educación e investigación agrícola, entre otros mecanismos de apoyo (North, 1997, págs. 94-98). Esto no sucedió de la misma manera en el caso latinoamericano, ya que muchas de las reformas agrarias fueron hechas sin ninguna medida adicional de apoyo que impida la reconcentración de las tierras.

Las principales reformas agrarias emprendidas en Latinoamérica fueron las de México (1934-1940), Guatemala (1952-54), Bolivia (1952-1970), Chile (1967-73) y Perú (1969-1975), que precisamente se caracterizaron por repartir cantidades importantes de tierra (Teubal, 2005). Ellas tuvieron resultados diversos en las décadas siguientes; sin embargo, sirvieron también como forma de visibilizar y reconocer a los miles de campesinos que no tenían tierra propia para cultivar, y que venían de situaciones de explotación precaria.

Las poblaciones indígenas del área andina y los afrodescendientes de la región fueron los grupos que más habían sufrido la explotación latifundista en Latinoamérica. Sin embargo, la repartición de tierra en estos sectores fue tan escasa que no tuvo efectos importantes en su mejoramiento socioeconómico; al final luego de las reformas agrarias estos grupos continuaron siendo pobres y con poca atención del Estado.



**Tabla 1.12**

¿Qué pasó luego de las reformas agrarias en algunos países de Latinoamérica?

País	Consecuencias
Chile	El 30% de tierras fue devuelto a sus antiguos dueños luego del golpe en 1973, casi el 20% fue vendido a inversiones privadas y solo un poco más de la mitad se mantuvo en el sector original.
México	Luego del reconocimiento de los ejidos colectivos en los años 20, que duró varias décadas, se aprobó una reforma constitucional del artículo 27 que facilitó el acceso de inversiones privadas a tierras ejidales en los años 90, sin favorecer a los campesinos.
Brasil	Se repartieron tierras esencialmente a través de programas de colonización de tierras deforestadas. Se apoyó a la agroindustria intensiva, que provocó que existieran miles de trabajadores sin tierra, que posteriormente se organizaron para exigir una nueva redistribución. Se mantuvieron incentivos que favorecen la reconcentración (incentivo a la producción de soya en los 90).
Ecuador	Modelo de reforma agraria tipo <i>junker</i> , alentando la modernización del latifundio. Se desarrollaron grandes monopolios agroindustriales, las tierras repartidas en muchos casos fueron nuevamente compradas por sus antiguos dueños o empresas agroindustriales. En la sierra se consolidó el minifundio debido a la repartición de pocas extensiones de tierra, ubicadas en las zonas más altas, incluso en algunos casos sobre los 3000 metros.
Perú	Se redistribuyeron tierras entre campesinos, casi no hubo devolución de tierras a antiguos dueños. Sin embargo, en algunas zonas se mantuvieron minifundios que no permitían la subsistencia de una familia campesina.
Argentina	Aunque no hubo una reforma agraria en sentido estricto, sí se distribuyeron tierras para colonización. Pero posteriormente la propiedad de la tierra se desregularizó, permitiendo una consolidación de tierras en grandes extensiones. A finales de los años 90 se estimaba que desaparecerían 200 mil productores en todo el país.
Nicaragua	En un primer momento se transfirió la propiedad al Estado, sin embargo, luego se repartió a propiedad campesina. Una vez finalizada la guerra algunos antiguos terratenientes pudieron reclamar sus tierras.

Fuente: (Kay, 1995a y Teubal, 2005)

Elaboración propia

Como vemos en la tabla 1.12, luego de emprendidas las reformas agrarias, estas no se sostuvieron en el tiempo, y en varios casos se tendió con el paso de los años a reconcentrar la tierra. Esta vez, ya no en manos del terrateniente clásico,

sino de nuevos actores producto de la modernización de la agricultura. Los nuevos acaparadores estaban vinculados a la actividad agroindustrial, principalmente de exportación.

Esto generó que el panorama de concentración en la región no se haya transformado radicalmente, pese a las reformas; y que Latinoamérica siga siendo hasta la actualidad una de las regiones con mayor concentración de tierra en el mundo (Zapata, Ruiz, & Brassel, 2007, pág. 23). Esto explica también, en parte, cómo los movimientos campesinos actuales en la región tienen como una de sus principales reivindicaciones el acceso a la tierra y la reforma agraria.

La tenencia de la tierra en Ecuador, como veremos luego, nos muestra cómo a pesar de la reforma agraria emprendida a partir de 1964, la concentración no sufrió una variación significativa que permita inferir su éxito en el tiempo. De hecho, los cambios posteriores en el país, como la nueva ley de reforma agraria de 1973, se enfocaron en beneficiar el crecimiento industrial y la modernización de la agricultura que consolidó a la “burguesía rural” (Velasco & Abad, 1979, pág. 110). Esta reforma agraria en el Ecuador, según el mismo autor, solo se dio en función de los intereses del desarrollo capitalista, que veía a la anterior estructura latifundista como innecesaria para los procesos de inserción al mercado de los habitantes rurales; ya que era una especie de intermediaria que no permitía maximizar la extracción de la ganancia en el campo, desde la visión marxista de Velasco<sup>18</sup>.

Parece ser que, en el caso ecuatoriano, con el paso del tiempo la nueva concentración se dio en las mejores tierras por parte de medianos propietarios, que al mismo tiempo concentraban capitales y se modernizaban gracias a estos recursos (Zapata, Ruiz, & Brassel, 2007), permitiéndoles contar mayor ganancia para seguir acaparando tierras de los pequeños propietarios que no podían competir con la nueva agricultura capitalista modernizada.

---

<sup>18</sup> Fernando Velasco, fue uno de los investigadores rurales más importantes de la década de los años 70 en Ecuador, su obra ha sido referencia en los estudios rurales del Ecuador, por lo que he querido hacer un reconocimiento a su extraordinaria labor como investigador y activista de la causa campesina, a pesar de su fallecimiento prematuro en 1978.

El proceso en Latinoamérica, por otro lado, fue bastante similar, afectando muchas de las aspiraciones de los campesinos que necesitaban contar con apoyo y recursos para el desarrollo de la agricultura que permita producir alimentos para los consumos nacionales que contrarresten la elevada importación de productos de primera necesidad de EE.UU y Europa. Esto no pasó en gran parte de los casos, intensificando la conflictividad por el acceso a la tierra entre campesinos y agroindustriales en los diferentes países, sumado al control de recursos como el agua que también fueron acaparados para la producción de la agroexportación.

Muchas de las medidas que consolidaron esta nueva reconcentración de la tierra fueron sobre todo producto del periodo de ajuste estructural y neoliberalismo de principio de los años 90, las cuales al final diluyeron en gran medida los resultados de los procesos de reforma agraria de las décadas anteriores. Un gran porcentaje de agricultores perdieron su tierra, como en el caso argentino, producto de la desregulación masiva de las leyes de tenencia (Teubal, 2005).

En Latinoamérica, de acuerdo a Kay (1995a, pág. 60), “el sistema de la hacienda o latifundio, predominante alguna vez, prácticamente ha desaparecido. En su lugar dominan las fincas capitalistas modernas y los complejos agroindustriales, muchos de ellos vinculados o pertenecientes a corporaciones trasnacionales”, proceso que se dio sobre todo a partir de los 90, impidiendo a través de esto que se desarrolle una agricultura a menor escala debido a la poca disponibilidad de tierra para este fin. Es decir, por un lado, las reformas agrarias, emprendidas desde los 60, transformaron los actores que acaparaban la tierra, pero beneficiaron muy poco quienes la necesitaban, como campesinos, indígenas, afrodescendientes, mujeres y otros que sufrían las consecuencias del régimen anterior basado en el latifundio.

En resumen, las reformas agrarias latinoamericanas tuvieron resultados heterogéneos. En algunos casos pese a que existió una afectación importante a grandes terratenientes, como en Cuba y Nicaragua, la producción se destinó principalmente a la agroexportación; y en otros, simplemente la afectación no fue significativa. La tierra distribuida no se mantuvo en manos campesinas largo

tiempo, principalmente debido a que las políticas públicas –sobre todo las ejecutadas en la época de ajuste y neoliberalismo– contribuyeron a la reconcentración de la propiedad y la exclusión de los campesinos que producían para el mercado interno.

Las reformas agrarias en el largo plazo terminaron favoreciendo el desarrollo de la agricultura capitalista de exportación (Kay, 1998), que gracias al acceso a crédito y capital le permitió modernizarse, aumentar su producción y acaparar las mejores tierras para su producción.

En general, existió un sesgo que discriminó el desarrollo de la agricultura campesina (Kay, 1998) en favor de la agricultura agroindustrial capitalizada; lo que influyó en la continuación de la inequidad en el acceso a la tierra, que siguió siendo de las más altas del mundo pese a la implementación de reformas.

La reducción y transformación del terrateniente tradicional<sup>19</sup>, en favor de la agricultura modernizada capitalista, favoreció la inserción de la agroindustria de exportación en la economía global y restringió al mismo tiempo el crecimiento de la agricultura campesina de consumo interno. Convirtiendo a la región en exportador e importador de alimentos al mismo tiempo, respondiendo a la reconfiguración de del sistema agroalimentario de la actualidad.

#### **1.4.3 El Estructuralismo y Neoliberalismo. Su influencia en el sistema agroalimentario latinoamericano.**

Las políticas de desarrollo aplicadas en Latinoamérica durante las últimas décadas han seguido fluctuando de forma pendular entre los enfoques estructuralista y neoliberal. Estos vaivenes en materia de desarrollo también afectaron a las políticas públicas que intentaron promover el desarrollo rural en la región. Los resultados de estas han sido en muchas ocasiones limitados, manteniéndose la región con amplias desigualdades, especialmente en el acceso a la tierra en lo rural. En muchos casos, las políticas de desarrollo

---

<sup>19</sup> Esta transformación fue denominada en Latinoamérica como la “vía latifundista”, que adoptó la modernización de su producción, transformándose en empresario agrario (Kay, 1995a, pág. 64).

privilegiaron a la agricultura capitalista agroindustrial, lo que acentuó estas inequidades (Kay, 1995b).

Desde un punto de vista estructuralista, el modelo de desarrollo actual sigue consolidando a Latinoamérica como un productor de materias primas, debido a que no fomenta una producción con mayor valor agregado (Kay, 2001, pág. 347). En Ecuador, por ejemplo, este modelo se concentra en la producción de *commodities* como el maíz, o productos de exportación (banano, camarones, cacao, entre otros), generando una alta dependencia de los mercados internacionales de precios y una enorme concentración de tierras.

Los enfoques aplicados en Latinoamérica, tanto neoliberales como estructuralistas, concibieron diferentes formas de ver el desarrollo, ya que ambos vienen de raíces diferentes. El enfoque estructuralista fue desarrollado en la región por parte de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y su principal representante fue Raúl Prebisch; mientras que el enfoque neoliberal fue desarrollado por la Universidad de Chicago, cuyos alumnos, al regresar a Latinoamérica, fueron denominados como los "Chicago Boys".

Los estructuralistas crearon los términos de países de centro, para referirse a los desarrollados, y países de periferia, para los subdesarrollados; criticando sobre todo la creciente brecha entre países de centro y periferia, dada fundamentalmente por la división internacional del trabajo que causó que los países de la periferia se especialicen en ser economías primario exportadoras.

Los estructuralistas tuvieron su apogeo después de la segunda guerra mundial hasta comienzos de la década de los 70, cuando inicia la denominada *década perdida*, con una ideología "anti feudal, anti oligárquica, reformista y tecnocrática" (Kay, 2007: 54). Fomentando como una estrategia central la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en la cual el papel del campo era el de: a) sostener la industrialización a través de las exportaciones agrarias, b) proveer de mano de obra barata para la industria, c) satisfacer las necesidades de alimentos de las ciudades, d) suministrar materias primas y e) generar mercado doméstico para los nuevos productos industriales (ECLA, 1963

en Kay, 2007, pág. 54). El relegar al campo a la función de proveer a las ciudades contribuyó a que, pese a las reformas agrarias aplicadas en este periodo, la desigualdad en ese sector persista hasta la actualidad; pues no se vio al campo como un actor clave en el desarrollo que pudo generar mayor redistribución, no solamente de la tierra sino de los ingresos de los campesinos.

Si bien es cierto que el enfoque estructuralista privilegió el rol del Estado como actor crucial para lograr el desarrollo, y aceleró la desaparición de la oligarquía latifundista a través de las reformas agrarias; este enfoque generó estrategias de desarrollo rural que buscaron soluciones en el seno del sistema capitalista que, como hemos mencionado, no lograron solucionar el problema de la inequidad en el campo; probablemente debido a que solo se vio como una cuestión del reparto de la tierra y no como algo más integral, que distribuya todos los recursos productivos (agua, semillas, maquinaria, herramientas, etc.). En ese sentido, el papel del Estado fue reforzado en el periodo estructuralista, la participación de las organizaciones campesinas en torno a las propuestas para mejorar la situación en el campo no fue correctamente canalizada, y al final los beneficiados de las políticas agrarias (crédito, investigación, inversión pública) en el período estructuralista, fueron los grandes productores comerciales y no los pequeños campesinos como hubiera sido deseable (Kay, 2007, pág. 55).

Por otro lado, el enfoque neoliberal empieza a darse a conocer en la región en los años 70, criticando al anterior enfoque. Este fue bastante difundido en la década de los ochenta, sobre todo ayudado por la crisis de la deuda y el clima económico mundial, además de un fuerte apoyo de organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales al impulsarlo lograron que se consolide en la década de los noventa.

Esta perspectiva surgió, como hemos mencionado, de la escuela de Chicago. Proponía, según Kay (2007), cinco puntos principales: gestión fiscal (reducir el déficit presupuestario, política monetaria estable con independencia de los bancos centrales), privatización (de las empresas públicas con el argumento de mayor eficiencia privada), mercado de trabajo (flexibilización laboral y beneficios

para los patronos), comercio (liberalización del comercio externo, para estimular y reforzar competitividad) y mercados financieros (reduciendo intervención estatal, y fomentando el ingreso de capital extranjero).

Los neoliberales criticaban a los estructuralistas en la política rural, sobre todo mencionando que se apoyó mucho la ISI, teniendo un fuerte sesgo urbano y pro industrial, así como su política de precios que beneficiaba a las ciudades; postulando para esto la tesis de la *baja tasa de retorno*<sup>20</sup> (Kay, 2007, pág. 72).

Los neoliberales, al contrario de los estructuralistas, promovieron fuertemente el rol del libre mercado como regulador de las relaciones, y sostienen que el Estado debe ser más pasivo, limitándose a actuar solo en los casos en los que el libre mercado no haya podido regular las fuerzas.

En las cuestiones rurales, los neoliberales incentivaron fuertemente la producción agraria capitalista, sobre todo para la exportación. Esto provocó que muchos países influenciados por el FMI y el BM, se concentraran en producir para la exportación, y no para los mercados locales. Por otro lado, y a diferencia de los estructuralistas, promovieron mercados de tierra a través de la descolectivización y la titulación de tierras, que a la larga expulsó más campesinos y creó una nueva reconcentración en manos de los productores agrarios capitalistas. Esto provocó que los agricultores denominados no rentables, tuvieran que dedicarse a otras actividades para poder mantener su parcela, consolidando la pluriactividad en el campo (Gauster, 2011).

Para los neoliberales la desaparición de los campesinos no rentables se justificaba por el aumento de la productividad en el campo; proponían que aquellos que no lograran salir adelante bajo este esquema debían dedicarse a otras actividades.

---

<sup>20</sup> La tesis de la baja tasa de retorno, consiste en la crítica a las políticas de precios de los estructuralistas, que según los neoliberales discrimina al sector rural en beneficio del urbano, pues mantienen los precios de los productos bajos.

Uno de los principales efectos del enfoque neoliberal en el campo fue el del aumento del trabajo asalariado rural, que en muchos casos fue temporal o estacional (Kay, 2007, pág. 76). Aumentando la explotación en el campo, que mantuvo pobres a los campesinos en función de los productores capitalistas, que se beneficiaban de la mano de obra barata y condiciones laborales mínimas.

Esto en Ecuador se puede visibilizar en los casos del banano y las flores<sup>21</sup>, igualmente se fomentaron formas de producción en función del beneficio de grandes agroindustrias y transnacionales, como la agricultura bajo contrato<sup>22</sup>, que fue muy promovida en este período.

El enfoque neoliberal durante el periodo de ajuste estructural<sup>23</sup> implementó políticas rurales que generaron una fuerte migración del campo a las ciudades, aumentando la pobreza incluso en las ciudades. Este periodo fue ampliamente criticado por varios economistas, destacando Joseph Stiglitz, quien consideraba que estas políticas fomentaban la explotación laboral, generando mayor pobreza y desigualdad; ya que no figuraban en las “recomendaciones” del FMI el tema de la propiedad y concentración de la tierra (Stiglitz, 2003), estos temas según los neoliberales debían resolverse en el libre mercado.

Los estructuralistas apoyaron fuertemente las reformas agrarias en Latinoamérica, mientras los neoliberales consideraban que la cuestión de la tierra debía distribuirse, no por medio de la reforma agraria, sino mediante la creación de mercados de tierras que permitan a los más competitivos obtener las tierras y aumentar la productividad.

Ambos enfoques fueron cuestionados por no haber dado la suficiente importancia a la cuestión agraria. Sin embargo, el que más afecto al

---

<sup>21</sup> En el caso del banano se puede ver un interesante artículo de Martínez (2002) que describe el proceso de flexibilización laboral “Trabajo flexible vs. banano boyante”, y en el caso de las flores “Estándares de trabajo e iniciativas no estatales en las industrias florícolas de Colombia y Ecuador”, de Korovkin y Sanmiguel (2007).

<sup>22</sup> La agricultura bajo contrato ha beneficiado principalmente a las transnacionales y grandes agroindustriales, subordinando a los agricultores al capitalismo global (Watts, 1990).

<sup>23</sup> El periodo de ajuste estructural en Latinoamérica fue la consolidación del neoliberalismo, influenciado por el consenso de Washington que nació a principios de los 90 y promovía las políticas neoliberales para Latinoamérica, gracias al apoyo del BM y FMI.



campesinado fue el neoliberalismo, que propició una agresiva proletarización y flexibilización laboral, consolidando la explotación del campo. Si antes existía con los terratenientes explotación por medio del huasipungo y el arriendo de tierras, ahora con el neoliberalismo es a través del salario, la disminución de derechos laborales, la agricultura bajo contrato, entre otras, que hicieron que gran parte de la población rural subsista con lo mínimo, sin generar un desarrollo equitativo.

Las diferencias entre los enfoques de desarrollo, neoliberal y estructuralista, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

**Tabla 1.13**  
Diferencias entre Estructuralistas y Neoliberales:

<b>Estructuralistas</b>	<b>Neoliberales</b>
Mayor rol del Estado	Regulación por libre mercado, menor rol del Estado
Desarrollo endógeno (desde adentro)	Desarrollo en función de las exportaciones (hacia afuera)
Reforma agraria Respeto derechos laborales y sindicalización	Mercado de tierras Flexibilización laboral, eliminación sindicatos
Reforzamiento empresas publicas	Privatización empresas publicas
Control de las finanzas publicas	Independencia de los bancos centrales y superávit fiscales
Mayor preocupación por pequeños campesinos, a través de asistencia técnica, créditos, etc.	Diferencia entre campesinos rentables y no rentables, los no rentables deben dedicarse a otras actividades, promoción de grandes agroindustrias y agricultura bajo contrato.
Políticas diferenciadas (de acuerdo al sector productivo, y el tamaño de la producción)	Políticas iguales para todos (sin hacer distinciones entre grandes y pequeños)

Elaboración propia

Como vemos, existen en ellos diferentes formas de ver el desarrollo. Sin embargo, el enfoque estructural tenía una visión más equitativa respecto al desarrollo; centrándose en tratar de disminuir las brechas de desigualdad en los sectores sociales, aunque orientando su aplicación, principalmente, a los ámbitos urbanos. Lastimosamente en el sector rural, pese a que se promovió fuertemente la reforma agraria, esta solo disminuyó en parte la desigualdad,

probablemente porque todavía existían intereses e influencia de los terratenientes y agroindustriales que se beneficiaron de la explotación en el campo. Posteriormente, con el establecimiento del neoliberalismo esta situación empeoró, y ahora tenemos grupos monopólicos que controlan y extraen sus ganancias de la explotación campesina, donde se han consolidado, por ejemplo, grandes monopolios de carne, soya y banano, en nuestros países.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), sobre todo desde finales de los 90, también empezó a proponer un modelo de desarrollo basado en lo que ellos denominaron Estrategias Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR), en el cual se propone básicamente dejar la visión de lo rural exclusivamente en lo agrícola y darle un nuevo enfoque territorial, que reconozca otras formas de producción y desarrollo en el campo. Esto, tomando como antecedente los proyectos LEADER desarrollados en Europa, especialmente en España, que tenían un objetivo similar (IICA, 2003).

El modelo de desarrollo rural propuesto por el IICA, pretende reconocer y visibilizar que el campo no es solo lo agrícola. Este también hace un fuerte énfasis en la inclusión de los actores rurales en las dinámicas económicas dominantes a través de la consolidación de clúster y cadenas productivas de comercialización, proponiendo que de esta manera –a través de la generación de alianzas entre el sector privado y los actores rurales– se podrá lograr un verdadero desarrollo rural, pasando de una economía agrícola a una economía territorial.

Lastimosamente este modelo de desarrollo rural, propuesto se centró demasiado en la consolidación de clúster y cadenas productivas, promoviendo alianzas masivas en Latinoamérica entre campesinos y agroindustrias, a través de acuerdos de agricultura bajo contrato y otros mecanismos de mercado para los campesinos. En algunos casos estos generaron el efecto contrario al consolidar monopolios territoriales agroindustriales que no ayudaron al campesino a salir de la pobreza ni diversificar su producción agrícola (León & Yumbra, 2010). Fue destacable su contribución en ver el campo no solamente como lo agrícola sino como un conjunto de otras actividades y actores, y la visibilización de la

pluriactividad del campesino para lograr mantener sus tierras; pero las políticas públicas plasmadas por este modelo de desarrollo tampoco contribuyeron significativamente a la reducción de la pobreza rural y a la diversificación productiva.

## **1.5 Los retos globales del sistema agroalimentario actual. ¿A dónde hemos llegado?**

### **1.5.1 Algunas tensiones principales en sistema agroalimentario actual.**

Muchos de los aspectos analizados en el presente capítulo han tratado de dar un panorama de los principales cambios y características del sistema agroalimentario para entender lo que sucede en la actualidad con la forma de producir alimentos.

Sin embargo, el sistema agroalimentario que se ha consolidado ha tenido varias tensiones poco profundizadas, sobre algunos aspectos que no han sido tomados en cuenta a la hora de incentivarlo.

Describiremos a continuación, algunas de estas tensiones.

### **1.5.2 Las migraciones campo ciudad**

El proceso de migraciones rurales urbanas, o campo ciudad; surge entre otros factores por la expulsión de mano de obra agrícola, debido a la modernización de la agricultura (Borja & Castells, 1998), generando grandes desplazamientos que se reflejan en la actualidad en que más de la mitad de la población vive en áreas urbanas (Banco Mundial, 2015). El cambio del sistema agroalimentario, basado en métodos intensivos que requieren cada vez menos mano de obra, ha influido en estas migraciones, sobre todo debido a que muchos de los pobladores rurales eran trabajadores para el terrateniente y posteriormente para la agroindustria modernizada.

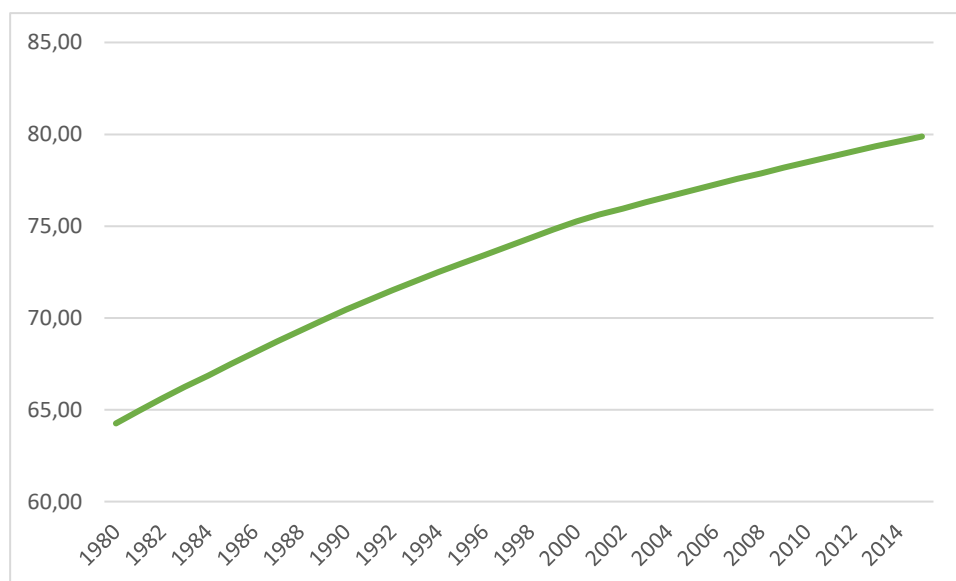
En Latinoamérica se promueve la rápida consolidación de la población en las ciudades, sobre todo por el efecto de la migración de la mano de obra del campo hacia la naciente industrialización urbana a comienzos del siglo XX, entre otros factores<sup>24</sup>; donde se aprovechan también los excedentes del campo para el desarrollo de las ciudades y sus habitantes. Se promovió, así, la expansión del latifundismo en tierras vírgenes de la región que aseguraban la extracción de recursos y alimentos, creando un flujo de migración a las ciudades de las poblaciones rurales acentuado en el tiempo. Este fenómeno contribuyó a la creación de los mayores mercados urbanos de la región, especialmente en Argentina, México y Brasil (Singer, 1975); los cuales se intentó satisfacer con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, pero que con el tiempo demostraría ser insuficiente para generar desarrollo equitativo en Latinoamérica.

Este proceso de migración se intensificó durante los ochenta (Figura 1.21) como resultado de la reconfiguración del sistema agroalimentario, dominado por el mercado internacional y las transnacionales alimentarias, entre otros factores<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Algunos países latinoamericanos, como el caso de Argentina, aumentaron su población debido a políticas de inmigración destinadas a favorecer el ingreso de ciudadanos sobre todo de Europa en su territorio, muchos de estos nuevos inmigrantes se asentaron originalmente en el campo, pero luego terminaron reasentándose en las ciudades grandes del país. Este fenómeno particular de Argentina se dio sobre todo en el periodo 1880-1914, el propio gobierno lo resume de la siguiente manera: “Luego de 1880, comenzó la segunda etapa. A partir de aquí se buscó mano de obra para una producción agrícola–ganadera masiva, pero pocos inmigrantes lograron ser propietarios. Ante el fracaso del plan de adjudicación de tierras en propiedad, el inmigrante se transformó en arrendatario o peón y buscó asilo en los centros urbanos. Así, las políticas de poblamiento fracasaron.” (Gobierno de Argentina, 2015)

<sup>25</sup> En el caso Latinoamericano la reconfiguración del sistema agroalimentario a manos de transnacionales contribuyó a acelerar el proceso de migración campo ciudad. En otras regiones del mundo como África y Asia los conflictos armados fueron un factor que también influyó en la aceleración de este proceso.

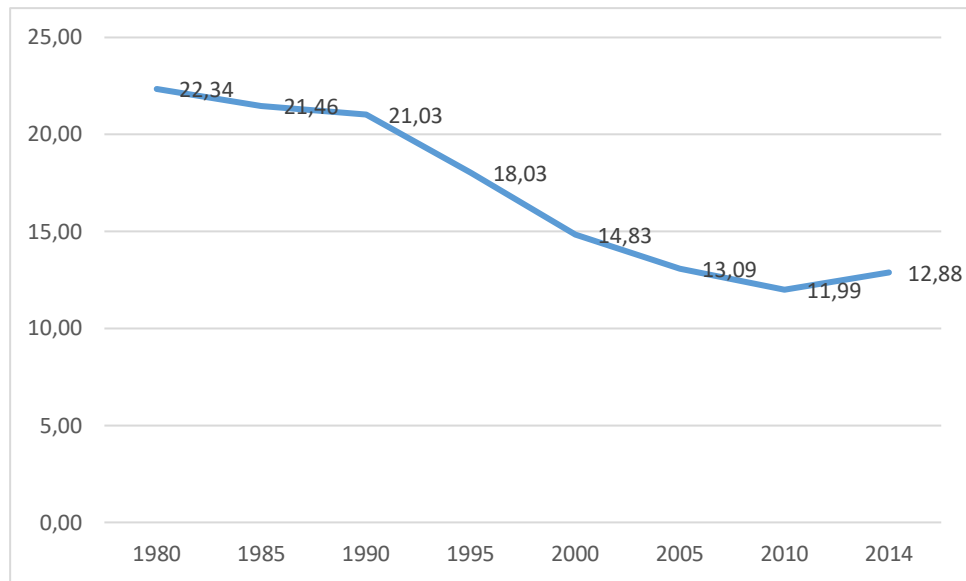


*Figura 1.21.* Migración hacia ciudades en Latinoamérica (%)  
Fuente: (FAOSTAT, 2014)

La migración hacia la ciudad en Latinoamérica aumentó vertiginosamente desde los años 80 como lo muestra la figura anterior. Este proceso produjo que la mayor parte de la población de la región viva hoy en ciudades, y que cada vez existan menos agricultores campesinos, privilegiando el papel de la agricultura intensiva capitalista que continúa con el desplazamiento y la desagrarización de las poblaciones rurales.

### **1.5.3 La desagrarización y lo social**

El proceso de desagrarización de las poblaciones rurales, entendida como la disminución del peso económico de la agricultura –al combinarse con otras actividades económicas en lo rural a través de la pluriactividad–, fue también uno de los cambios que se apreciaron en el sistema agroalimentario, sobre todo a partir de los años 80 y 90, con las políticas de ajuste neoliberales. Esta disminución del peso económico de la agricultura es algo que se produjo con mayor rapidez en los países del sur. La desagrarización ha generado cambios en las poblaciones rurales, en aspectos como su organización y formas de obtención de ingresos y abastecimiento de alimentos.



*Figura 1.22. Valor agregado de la agricultura (% PIB)*

Fuente: Banco Mundial, 2015  
Elaboración propia

Este fue un problema analizado y evidenciado por los autores que promovían el Desarrollo Territorial Rural (DTR) en la región. Intentando visualizar la transformación en Latinoamérica de una sociedad agropecuaria en el campo, hacia una sociedad rural donde coexisten otras relaciones económicas y que fueron explicados en el caso mexicano, por ejemplo:

“Los arquetipos de la vida rural que eran la parcela y la milpa se ven sustituidos por la migración y el trabajo asalariado precario. Parece entonces justificado hablar del tránsito de un mundo campesino agrario dominado por la producción agropecuaria y la familia campesina a un mundo rural en donde predomina el trabajo asalariado, la migración y la familia no campesina”. (Carton de Grammont, 2009, pág. 16).

Sin embargo, la desagrarización, para autores como Rubio (2002a), no solo debería identificar este hecho, sino también explicar que esto se da sobre el contexto de un sistema agroalimentario caracterizado por el incremento constante de los costes de producción agraria para los campesinos; lo cual obliga a que se busquen otras formas de generar ingresos en el campo que complementen la actividad campesina. Desde una crítica a la interpretación que

los promotores de perspectiva de DTR dan a las desagrarización esta autora dice:

“En cuanto a los planteamientos en sí, se observa que el proceso de la desagrarización es en efecto una de las transformaciones más importantes que ocurren en la agricultura latinoamericana. Responde precisamente a la marginalidad de la agricultura en el proceso de reproducción de capital y es un resultado de la forma de subordinación excluyente. El ingreso agrícola de los productores ya no es el más importante y tienen que buscar otros ingresos de subsistencia debido a la forma como son subordinados por la industria. En este contexto, la desagrarización constituye el resultado de la forma de dominio industria/agricultura.” (Rubio, 2002a, pág. 27).

Podemos deducir que, desde la perspectiva de Rubio, la desagrarización se produce por la explotación y extracción de los recursos a los campesinos, obligándolos a buscar otras formas de obtener ingresos para complementar su economía, y donde la población urbana crece a expensas de la rural, lo cual es uno de los efectos del sistema agroalimentario actual. La desagrarización y la pluriactividad, sin embargo, no detienen la constante migración del campo a la ciudad resultado de las condiciones de explotación e inequidad de los campesinos en el área rural.

En cuanto a lo económico y social de este nuevo sistema de producción de alimentos, basado en la revolución verde y el proceso de modernización agraria, podríamos decir que se tornó en una situación compleja. Por un lado, la necesidad de insumos principalmente importados<sup>26</sup> en la nueva tecnología agrícola influyó directamente en el costo de producción; sumado a que los agricultores del sur simplemente no podían competir con los precios de los alimentos subsidiados provenientes de los países del norte (Patel, 2008).

---

<sup>26</sup> Según McMichael (1991), un agricultor pequeño se quedaba apenas con un tercio de los ingresos del precio de venta al público, pero de ese tercio de ingresos el 80% salía para el pago de insumos, créditos y otros servicios.

Esto hizo que muchas de las mejores tierras siguieran exportando productos agrícolas, llegando incluso a superar en casi dos veces y media a los alimentos de consumo local en el llamado *Tercer Mundo* (McMichael, 1991), provocando que muchos de los alimentos de consumo local en el sur provinieran de la importación. Este fenómeno fue especialmente fuerte en Asia y África. Según Patel (2008), muchos de estos alimentos importados no eran asequibles para la mayoría de población; la pobreza e inequidad en estas regiones impedían ese acceso.

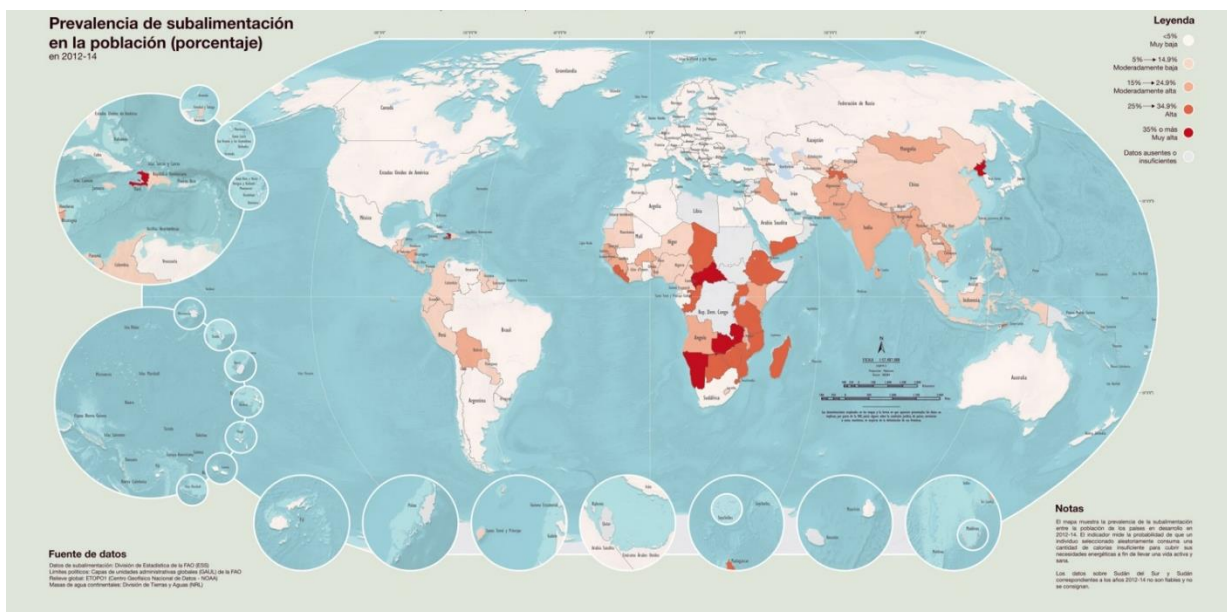
En el caso de la agricultura, la supervivencia de determinados productores tenía que ver con su eficiencia y productividad frente a los productos importados. La aplicación del modelo de eficiencia y productividad desplazó a millones de agricultores de la región latinoamericana (Llambí, 2000); los cuales no pudieron adaptarse a este modelo, debido a sus altos costos.

#### **1.5.4 La persistencia del hambre**

Según el informe: “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2014” (FAO, FIDA y PMA, 2014a), 805 millones de personas que representan cerca de una de cada nueve personas en el mundo padecen de subalimentación crónica. Las personas que padecen problemas de hambre están en su mayor parte en el África subsahariana y Asia meridional (Figura 1.23), donde se encuentra casi un cuarto de la población mundial que sufre de hambre.

El hecho que en el mundo aún existan millones de personas en esta condición, es a causa de una serie de factores, entre los que se puede destacar, los conflictos bélicos, factores climáticos (sequías, inundaciones), pobreza extrema, y la dependencia alimentaria de muchos de los países a las importaciones de alimentos, que impiden un adecuado acceso de toda la población a una alimentación adecuada.





*Figura 1.23. Mapa mundial del hambre*  
Fuente: (FAO, 2014b)

El hambre en la actualidad sigue siendo una preocupación global: pese a disminuciones importantes en las últimas décadas, la realidad es que, en muchas zonas del mundo aún se sigue padeciendo de carencias crónicas en la nutrición.

El suministro alimentario mundial ha tenido un aumento considerable en las últimas décadas, reflejando el aumento de productividad mundial, que se tradujo en teoría a una mayor disponibilidad de calorías por persona a lo largo de los años (figura # 1.24).

## Capítulo 1: El sistema agroalimentario. Debates y evolución

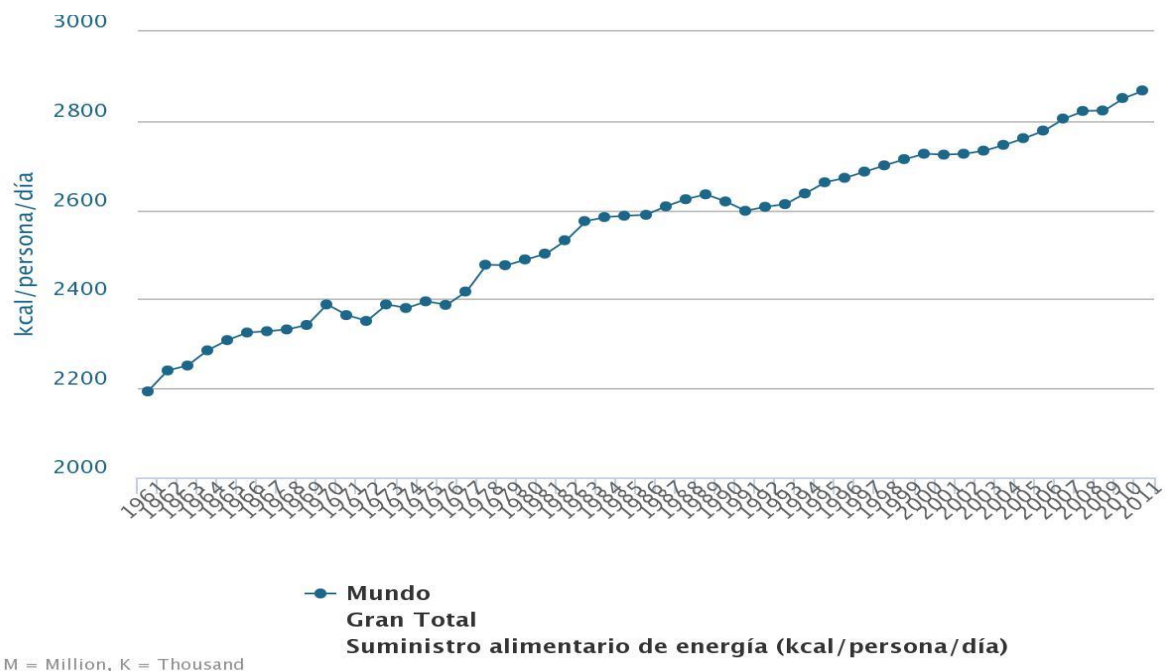


Figura 1.24. Disponibilidad de calorías por persona en el mundo (1962-2011)  
Fuente: (FAOSTAT, 2014)

La contradicción de la modernización agrícola fue que, pese al aumento de productividad, las hambrunas se mantuvieron, debido a la falta de acceso a estos alimentos.

**Tabla 1.14**  
Mortalidad hambrunas en el siglo XX

Década	Asia del este	Europa	SE Asia	Sur de Asia	África	Total
1900s					42.500	
1910s					155.000	155.000
1920s	7.000.000	9.000.000				16.000.000
1930s		7.500.000				7.500.000
1940s	5.000.000	2.010.000		2.550.000	300.000	9.860.000
1950s	15.750.000				248.500	15.998.500
1960s	15.750.000				1.052.500	16.802.500
1970s			1.750.000	1.630.000	471.000	3.851.000
1980s					1.425.000	1.425.000
1990s			2.150.000		470.000	2.470.000
<b>Total</b>	<b>43.500.000</b>	<b>18.510.000</b>	<b>4.900.000</b>	<b>4.180.000</b>	<b>4.164.500</b>	<b>75.254.500</b>

Fuente: (Devereux y Berge, 2000)

La tabla 1.14 nos muestra cómo a lo largo del siglo XX persistieron las hambrunas, y fueron especialmente importantes en África y Asia. Pese al aumento de productividad agrícola, no se pudo evitar el hambre en el mundo.

El sistema agroalimentario de modernización agrícola basado principalmente en técnicas de la revolución verde, había surgido con la promesa de eliminar esta condición, pero lastimosamente no sucedió. Si bien es cierto algunas de las hambrunas ocurridas en este siglo tuvieron que ver con conflictos internos (en la ex Unión Soviética y algunos países de África), también reflejaron la dependencia que los monocultivos centralizados en áreas geográficas tenían sobre la población, y cómo la inadecuada distribución de los alimentos indicó la paradoja de hambrunas mientras la producción mundial aumentaba.

El hambre se reduce, pero aún sigue siendo grave en muchos de los países del sur. El sistema agroalimentario vigente desde la globalización y la transnacionalización de la alimentación ha contribuido muy poco a cambiar este panorama de manera efectiva. Muchos de los avances en materia de disminución de la pobreza extrema y el hambre han tenido lugar en China (Breton, 2009), lo cual maquilla algunas de las estadísticas de reducción del hambre en las últimas décadas. Si bien es cierto es notable el avance de China en este aspecto, esto se debe a un conjunto de políticas internas más que a un avance efectivo de los compromisos internacionales.

Otro elemento importante en esta temática es la reducción de las calorías mínimas que necesita un ser humano para estar considerado como subnutrido o con hambre. Lo cual nos hace reflexionar respecto a que, probablemente, los avances no sean de mayor envergadura, y que el hambre siga siendo un problema y consecuencia de la consolidación del sistema agroalimentario. Al respecto algunos autores ven el problema de la siguiente manera:

“En 1950, la FAO planteó que 3.200 kcal/día era la cifra más adecuada. No obstante, ello suponía reconocer que el 60 por ciento de la población

mundial se encontraba por debajo de la cantidad óptima. Desde entonces esta cifra ha sufrido varios reajustes. En 1996 se hablaba de 2.700 a 2.900 kcal/día y en la actualidad se plantea que sólo a partir de un consumo inferior a 2.100 kcal/día se podría hablar de subnutrición.” (Contreras & Gracia, 2005, pág. 35, en: Breton, 2009, pág. 79).

Las estadísticas disponibles, no mencionan mucho sobre el reparto y distribución internos de los alimentos en los países, lo cual hace cada vez más difícil saber cuántas personas en realidad sufren de esta condición, pese a que las estadísticas mundiales pretenden dar un panorama claro (Breton, 2009). Sobre lo que sí existe consenso es que aún no se ha alcanzado una solución global al problema del hambre, pese a las reducciones aparentemente significativas de su alcance a nivel mundial.

El sistema agroalimentario vigente cuenta con una elevada influencia de las grandes empresas transnacionales, así como una escasa diversificación consecuencia de la revolución verde, que impiden responder adecuadamente a los problemas del hambre a nivel global; ya que se privilegian los aspectos del comercio mundial de alimentos antes que la seguridad alimentaria. Esto se suma a los demás factores que causan el hambre como, los conflictos bélicos, ambientales, sociales, y políticos.

En un sistema agroalimentario donde la mayor cantidad de exportaciones de alimentos básicos provienen de Estados Unidos y la Unión Europea, y estos son controlados en el mercado internacional principalmente por grandes empresas o por las reglas del comercio internacional, y donde la venta anticipada de alimentos es cada vez más común, es difícil aventurarse a decir que este problema se solucionará en las próximas décadas. Por el contrario, en algunos casos contribuye a empeorar la situación de las poblaciones más afectadas, como en Somalia o Yemen, a través de la especulación y acaparamiento de tierras.

### 1.5.5 Los problemas ambientales

Uno de los problemas más importantes del sistema vigente se relaciona con que el logro de aumento de la productividad está basado en gran cantidad de insumos químicos y el uso de combustibles fósiles, que en la actualidad representan el 30% del total de consumo mundial de energía, ocasionando alrededor del 20% de gases de efecto invernadero de todo el planeta (FAO, 2011b).

Esta productividad ha tenido un costo considerable ya que, según Martínez-Alier (1994), no se han tomado en cuenta en los valores de la producción y los insumos el valor de las externalidades y la destrucción de las condiciones de la agricultura. Es decir, este sistema no reconoció los costos ambientales y sociales que ocasionaba para lograr mejorar la productividad.

Algunas evidencias apuntan a que la eficacia del uso de agroquímicos está disminuyendo, lo cual es un síntoma del problema ambiental. En Estados Unidos, por ejemplo, en un periodo de 30 años después de la segunda guerra mundial el uso de agroquímicos fue 10 veces mayor, pero las pérdidas por insectos resultaron más del doble (Botrel, 1979 en Rosset, 1998, pág. 2). Actualmente con el uso de biotecnología a base de transgénicos, el panorama tampoco ha mejorado. El surgimiento de supermalezas con resistencia al glifosato en Argentina y Estados Unidos<sup>27</sup>, está causando problemas en los cultivos y los agroecosistemas (Bravo & Galvez, 2014, pág. 135).

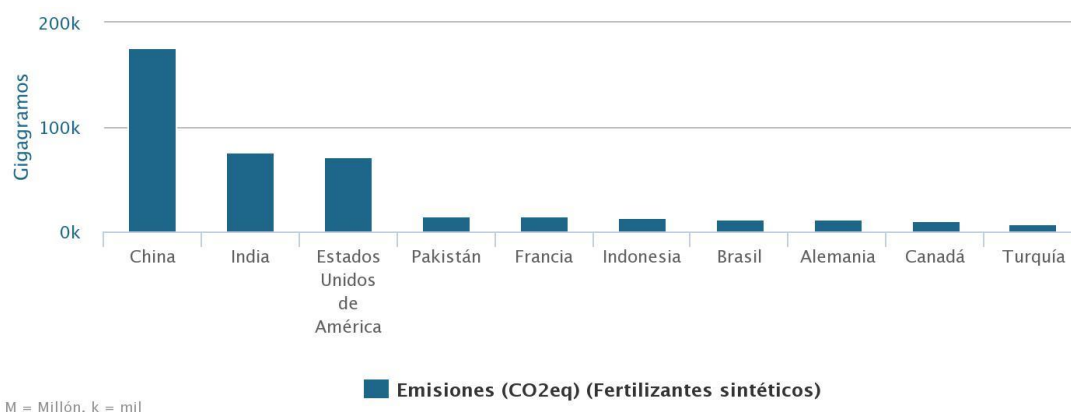
Algunas investigaciones como la de Tilman (1998), sugieren que los principales problemas ambientales en otros ecosistemas terrestres y acuáticos, están relacionados con la rápida duplicación de la producción de comida bajo parámetros de modernización agrícola y revolución verde, teniendo impactos dramáticos sobre la diversidad.

---

<sup>27</sup> En Georgia, Estados Unidos, por ejemplo, se calcula ya existen más de 40.000 Ha de cultivo de soya con problemas de supermalezas que han desarrollado resistencia a herbicidas (Bravo & Gálvez, 2014).

En cuanto a las causas de estos problemas, el sistema actual ha incrementado las emisiones de gases de efecto invernadero en países como China e India (Figura # 1.25), convirtiéndolos en los principales emisores conforme se consolida esta forma de producción; siendo este un elemento a tener en cuenta en la reconfiguración del sistema agroalimentario actual.

La evidencia apunta que la modernización agrícola que promueve, el monocultivo, la revolución verde y el uso intensivo aumentan las emisiones de los países donde este modelo crece con mayor rapidez. Es decir que el incremento y la intensificación de la modernización agrícola es una de las causas de este problema.



**Figura 1.25.** Principales 10 emisores efecto invernadero (fertilizantes sintéticos) 1990-2011.

Fuente: FAOSTAT, 2014

Recientemente, el surgimiento de los agrocombustibles a nivel mundial genera otro efecto importante en el sistema agroalimentario, incrementando la presión por reconvertir cultivos, sobre todo en países del sur, como Argentina y Brasil (Altieri & Bravo, 2007). Muchos de estos cultivos incentivan un mayor crecimiento de la tecnología transgénica, así como del *land grabbing* a nivel mundial. En lo ambiental, muchos críticos de los agrocombustibles consideran que su expansión<sup>28</sup> pone en riesgo la alimentación de millones de personas, e

<sup>28</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos para el año 2006, ya se destinaba el 20% de la producción de maíz para agrocombustibles (Biofuelwatch, 2007). En el caso brasileño, cerca del 50% de la producción de caña de azúcar se destina para etanol (Carrizo, Ramousse, & Velut, 2009). El porcentaje de producción destinado para agrocombustibles en general en estos países tiende a aumentar.

incrementaría los efectos que intenta combatir, al reemplazar a los combustibles fósiles. Se calcula, por ejemplo, que para producir 1 galón de etanol de maíz se requiere 1,29 galones de combustible fósil y para biodiesel de soya 1,27 galones de energía fósil (Bravo & Altieri, 2007).

Algunas veces, las consecuencias ambientales en la agricultura producto de la intensificación y mayor uso de agroquímicos fueron hacia los pequeños agricultores. Los cuales, sin capacitaciones adecuadas sobre riesgos para la salud y lo ambiental, fueron culpados por estos efectos, ignorando el problema de fondo en cuanto a la imposición de unas técnicas de producción sin la información adecuada: “El bajo nivel de formación de muchos pequeños propietarios, hace que éstos muchas veces no comprendan debidamente los riesgos tanto ambientales como sanitarios asociados al uso de los productos agroquímicos” (FAO, 1996c, pág. 7). Se enfocaba así el problema en el bajo nivel de formación de los pequeños campesinos, profundizando muy poco sobre los fallos en la socialización y capacitación que se dio a los pequeños campesinos para la aplicación de la tecnología de revolución verde. Sin embargo, los mayores impactos se dieron sobre todo por la intensificación y poco control sobre la contaminación ambiental que tiene como origen el monocultivo agroindustrial.

Para Tilman (1998), las consecuencias ambientales de esta forma de producción intensiva se han traducido en la contaminación de aguas subterráneas y superficiales, emisión de gases de efecto invernadero, pérdida de biodiversidad genética; además de la enorme dependencia de pesticidas y agroquímicos, que han provocado que desde 1960 se haya incrementado en más de 7 veces la aplicación de fertilizantes de nitrógeno en la agricultura, llegando a romper el ciclo de los nutrientes locales en las granjas. En la actualidad, así como en los siguientes años, se prevé que el aumento en el consumo de los principales fertilizantes químicos continúe, y con esto las consecuencias ambientales sobre los recursos naturales.

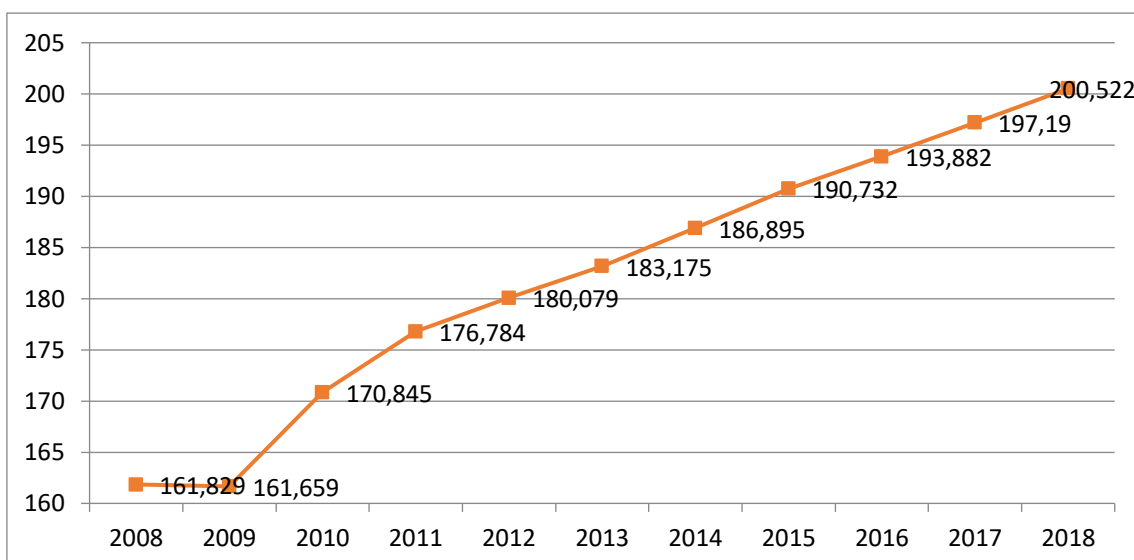


Figura 1.26. Consumo mundial de nitrógeno, fósforo y potasio en millones de toneladas

Fuente: (FAOSTAT, 2015)

### 1.5.6 Cambios en la dieta

La industrialización y globalización de la alimentación también han provocado por otro lado un cambio en los patrones de consumo y demanda, especialmente en la modificación de las dietas de algunos países para adecuarse al sistema agroalimentario dominante.

Por un lado, el aumento de la producción de cereales como el trigo ha influido en el mayor consumo y demanda de este cereal a nivel mundial (Figura 1.27).

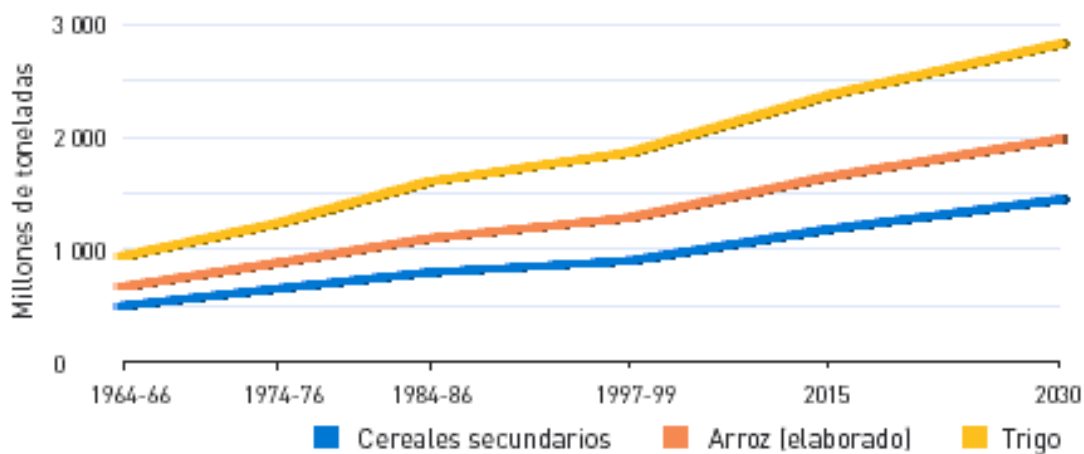


Figura 1.27. Demanda mundial proyectada de cereales de 1965 a 2030 en millones de toneladas

Fuente: FAO, 2004



La variación en la dieta en los países en desarrollo está cada vez más influida por el aumento del consumo del trigo que, con el arroz, es la principal fuente de calorías en estos países. De acuerdo a la FAO, FIDA y PMA (2012), el consumo de cereales (principalmente trigo) ha aumentado en las últimas décadas, conjuntamente con el consumo de alimentos de origen animal. (Figura 1.28).

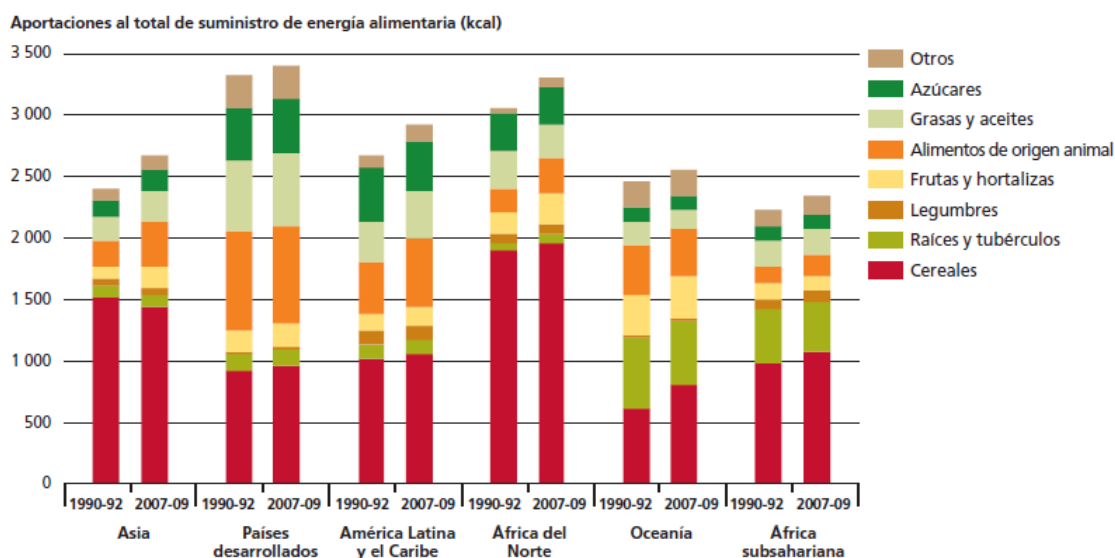
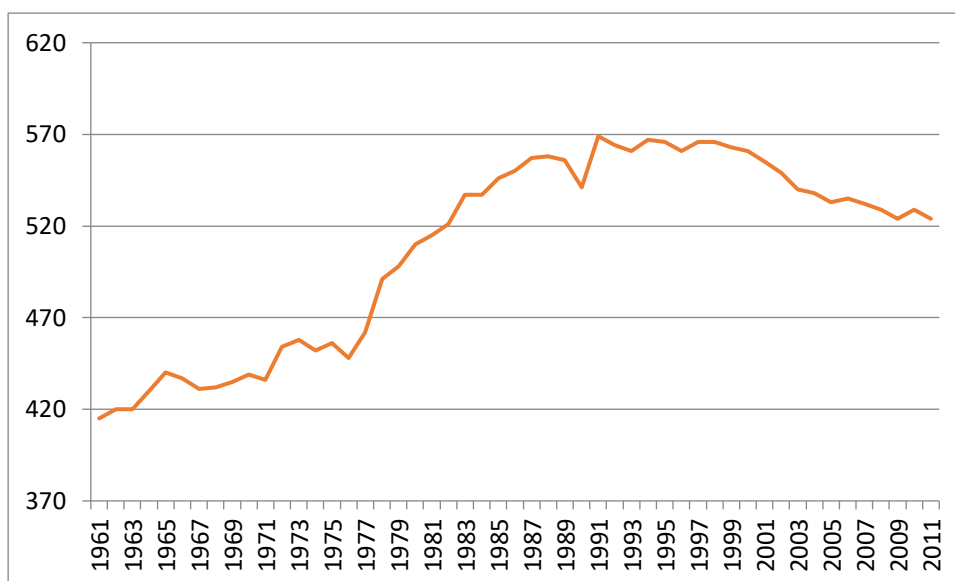


Figura 1.28. Variaciones en las dietas por regiones 1990-2009

Fuente: (FAO, FIDA y PMA, 2012)

En el caso de Asia, el crecimiento del consumo de productos de origen animal en países como China e India es mucho mayor. Sin embargo, en estos países, donde se concentra cerca del 40% de la población del planeta, también es destacable el cambio de arroz por otros cereales, como el trigo (García & López, 2009).

Desde que se cuenta con estadísticas fiables el trigo ha aumentado en su consumo a nivel mundial, empezando a declinar un poco a partir de la década del 2000 (Figura 1.29). Sin embargo, este leve descenso no influye, como hemos visto, en los países en desarrollo, que son los que más tienden a aumentar su consumo.



*Figura 1.29. Consumo mundial de trigo 1961-2011 (kcal/persona/día)*  
Fuente: FAOSTAT, 2015

La cada vez mayor dependencia de las importaciones alimentarias, especialmente de cereales como el trigo, provocan una vulnerabilidad a los mercados internacionales; lo cual influye directamente en el precio de este producto al consumidor final, dificultando el acceso a una de las principales fuentes de calorías de la humanidad.

Finalmente, muchos de los patrones de consumo en el sistema agroalimentario global actual están determinados por el mercado internacional de alimentos. Es común que las dietas urbanas dependan más de cereales importados o productos procesados por las grandes agroindustrias transnacionales, o locales en algunos casos.

Según Alexandratos y Bruinsma (2012), alrededor del 36% de la producción cerealera es destinado para alimentación animal en la actualidad. Las grandes granjas intensivas de aves, cerdos y vacunos han sido una tendencia en aumento en el mundo, al destinar la producción cerealista mundial para alimentación animal se está generando una enorme pérdida de energía<sup>29</sup> vista desde lo ambiental; que explica en parte la falta de alimentos en el mundo y el

<sup>29</sup> Por ejemplo, Rosegrant, Leach, & Gerpacio, (1999) calculaban que en los países desarrollados para producir 1 Kg de carne de aves se requería 2 Kg de granos, 1Kg de cerdo requería 4Kg de grano, y la carne vacuna requería 7 Kg de grano por Kg de carne, sin contar los recursos adicionales que se requieren, como agua, tierra, pastizales, etc.

problema del consumo de los mismos. Sin embargo, esto también responde a que el mercado de las agroindustrias de carne está altamente controlada por los principales actores del sistema agroalimentario actual.

El cambio a un patrón de consumo más cárnico, sobre todo en los países del sur, podría acrecentar la dependencia de los cereales importados para alimentar a los animales.

En general, se muestra que el sistema agroalimentario actual tiende a consolidar el consumo de cereales y carnes sobre todo en los países del sur. Este panorama probablemente mantendría la dependencia alimentaria de estos países y no contribuiría a solucionar los problemas del hambre mundial. Ya que no ataca problemas estructurales como la inequidad y pobreza, que impiden que la gente pueda comprar estos alimentos generalmente importados o controlados por agroindustrias. Desde la perspectiva campesina, el patrón de consumo actual no contribuye al incentivo de la diversificación y aumento de la producción de alimentos para el consumo local, para asegurar suficiencia alimentaria en los países.

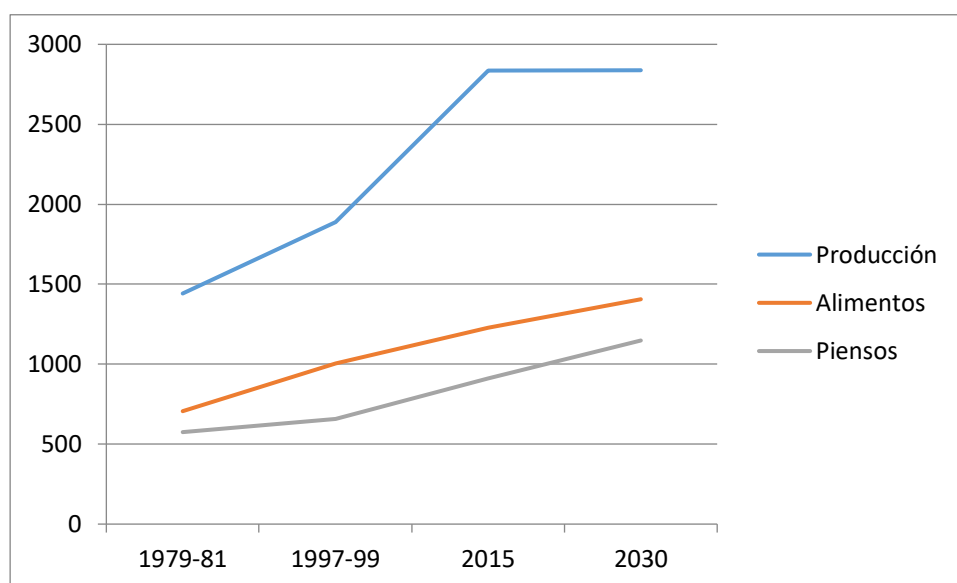
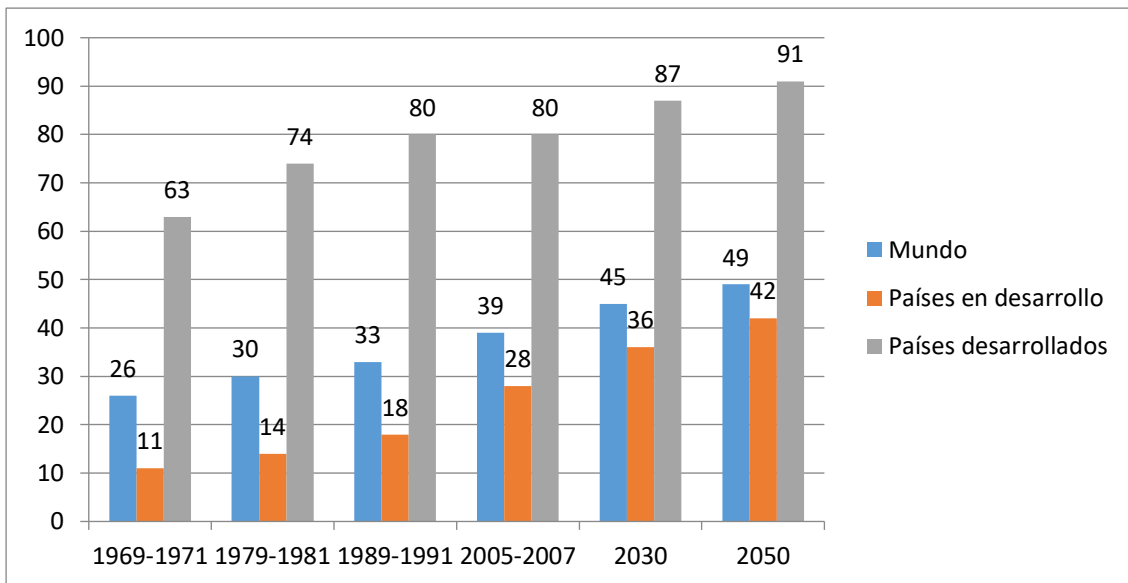


Figura 1.30. Tendencia de la producción mundial de cereales y su uso en toneladas

Fuente: FAO, 2002  
Elaboración propia



*Figura 1.31. Previsiones de consumo de carne en el mundo y por regiones en kilogramos por persona.*

Nota: No se incluye China y Brasil en los países en desarrollo, ya los hemos abordado anteriormente al inicio de este capítulo.

Fuente: (Alexandratos & Bruinsma, 2012)  
Elaboración Propia

Las figuras 1.30 y 1.31 nos muestran que en el futuro se prevé un aumento del consumo de carne, sobre todo en los países en desarrollo. Un porcentaje importante del consumo de los cereales, ya controlados por las agroindustrias globales, será destinado a la producción de balanceados para alimentación animal. Por otra parte, recientemente también se están destinando cereales y otros granos para la producción de agrocombustibles, lo que no debería ignorarse en el futuro, ya que podría afectar el consumo de alimentos y la estructura de precios a nivel global (Alexandratos & Bruinsma, 2012). El impacto que los agrocombustibles empiezan a tener en el consumo y provisión de alimentos generaría cambios en el sistema agroalimentario, tendientes a favorecer la concentración y el acceso a alimentos de las poblaciones más pobres.

### **1.5.7 Las políticas agrarias promovidas en el actual sistema agroalimentario**

Las políticas agrarias y comerciales a nivel mundial y regional, como hemos visto a lo largo de esta sección respondieron a la configuración de los regímenes

agroalimentarios, y en el caso de Latinoamérica sumado a los enfoques de desarrollo rural que se aplicaron a la región.

En el caso de las políticas enfocadas en la producción de alimentos, a raíz de la conformación del tercer régimen, se ve que las recomendaciones de las organizaciones internacionales como FAO se orientan a asegurar la suficiencia de alimentos (seguridad alimentaria).

En ese sentido, los aspectos principales de las políticas públicas implementadas se enfocan, principalmente, a:

- Asegurar el acceso inmediato de alimentos en los países más vulnerables, ya sea por la vía de importaciones, ayudas alimentarias, o cualquier otro mecanismo.
- Incremento de la producción, por medio de subsidios y fomento de la producción agroindustrial principalmente.
- Redirigir la producción campesina para el abastecimiento agroindustrial
- Consolidación de dietas genéricas a base de trigo, carne, maíz, soya, y otros cereales.
- Reformas agrarias y otros mecanismos de repartición de tierras (las cuales finalmente no lograron redistribución equitativa).
- Reducción de barreras proteccionistas para facilitar las importaciones de alimentos, sobre todo de los países más pobres.

Estas políticas provocaron finalmente que, en el caso latinoamericano, por ejemplo, se generen apoyos enfocados a promover el agronegocio y casi nulos apoyos a agricultores campesinos (León, 2014).

Por otro lado, la Unión Europea, también adoptó muchas de estas políticas a través de la PAC, logrando igualmente una industrialización masiva de la alimentación, concentrando la producción en pocas manos, y al igual que el caso latinoamericano, dejando la producción de alimentos a las empresas agroindustriales, apoyadas por fuertes subsidios (Montagut & Dogliotti, 2006).

El efecto que causó la excesiva concentración y dominio de la agroindustria del sistema agroalimentario, por medio de las políticas públicas promovidas a nivel global, provocó que los actores invisibilizados o no reconocidos, como los pequeños productores, promuevan una propuesta alternativa que se enfoque en el apoyo a la producción campesina, pero también incorporando las preocupaciones ambientales, sociales y económicas que no han sido resueltas por el régimen agroalimentario actual.

## 1.6 Conclusiones del capítulo

La discusión moderna sobre alimentación empezó a raíz de las ideas de Malthus (1798), caracterizada por poner en el debate de la alimentación la hipótesis de que llegará un punto en que el crecimiento de la población superará a la producción de alimentos (recursos finitos para la población creciente) . Esta idea planteada por Malthus, si bien es cierto en la actualidad se ha demostrado que no se ha cumplido, sí ha puesto en el debate algunos aspectos importantes que cuestionan el funcionamiento del sistema agroalimentario actual. Algunas teorías neomalthusianas, por ejemplo, mencionan que si bien es cierto que la humanidad ha logrado producir más alimentos de los que necesita toda su población, el problema es que no se ha distribuido adecuadamente esta producción para hacer frente al crecimiento poblacional de las naciones más pobres del planeta.

Por otro lado, la hipótesis malthusiana sirvió como un referente para el surgimiento de nuevas hipótesis respecto a la alimentación en la actualidad. Sobre todo, a raíz de la publicación del informe *Los Límites del Crecimiento* de Meadows, Goldsmith y Meadows (1972), el cual planteó la preocupación sobre hasta cuándo podremos seguir produciendo alimentos a los niveles actuales, y que probablemente estemos alcanzando nuestro límite de producción, principalmente debido a la constante degradación de los recursos naturales necesarios para producirlos.

Por otro lado, el sistema agroalimentario moderno, se ha venido configurando históricamente desde finales del siglo XIX, a través de lo que McMichael (2009), define como los tres regímenes agroalimentarios.

El primer régimen fue caracterizado por la especialización de la producción agroalimentaria para la exportación de los países del sur, a través de *commodities* para el abastecimiento de las grandes urbes industriales nacies del norte. Donde el control pasó en un primer momento a través del Reino Unido, para luego ceder ante EE. UU., como nueva potencia emergente.

Durante este primer régimen, desde el inicio del siglo XX, hasta la segunda guerra mundial se conformó un sistema de producción, que se basaba en monocultivos intensivos especializados por países, que continuaban en parte la herencia de la colonia, sobre todo en Latinoamérica (Cuba con el azúcar, Brasil y Colombia con el café, Ecuador con el cacao, etc.). Esta especialización y dependencia de los mercados externos impidió desde un inicio el desarrollo de la agricultura campesina; que si bien es cierto abastecía en gran parte las necesidades locales. Con el tiempo fue desplazándose en cuanto al acceso a recursos productivos como la tierra, los cuales fueron destinados a la agricultura de exportación para el mercado internacional.

El segundo régimen emergió luego de la segunda guerra mundial, caracterizado por el surgimiento de una revolución tecnológica en el campo. Esto provocó cambios fundamentales del sistema agroalimentario. Donde en un primer momento se vio incentivada la producción de monocultivo intensivo a través de la revolución verde, que ocupó grandes cantidades de insumos químicos –principalmente provenientes del petróleo–, redujo la mano de obra en el campo y ocupó las mejores tierras para la agroexportación. Si bien es cierto, la revolución verde incrementó los rendimientos de ciertos productos en el campo, el costo de este incremento en materia de pérdida de agrobiodiversidad y efectos ambientales fue enorme, sin finalmente solucionar el problema del hambre en el mundo.

La cada vez mayor producción de cereales por parte de los países del norte resultó en la colocación de grandes cantidades de excedentes de los mismos en el mercado internacional como ayuda alimentaria. Esto influyó en acelerar el cambio de dieta de los países del sur hacía una a base de cereales importados para la alimentación, generando dependencia alimentaria sobre todo de los países más pobres.

El posterior apareamiento de los transgénicos, bajo la promesa de que arreglaría los problemas que causó la revolución verde, no contribuyó significativamente a solucionar los problemas del sistema agroalimentario y su forma de producción intensiva, y por el contrario en algunos casos incrementó la dependencia de



insumos químicos para la producción agrícola; mucha de la cual fue sobre todo para la exportación principalmente para ser usada como piensos. Lo cual no solucionó los problemas alimentarios globales, agregando el riesgo de contaminación genética a cultivos que sí son destinados a la alimentación local.

La transnacionalización de la alimentación es en la actualidad otra de las características principales del sistema agroalimentario, esta transnacionalización ha producido que, en el esquema actual de la producción de alimentos, la mayoría de las ganancias se queden en los eslabones superiores de las cadenas alimentarias, los cuales son dominados por estas empresas. Siendo el campesino muchas veces excluido o desplazado para privilegiar la producción intensiva en las mejores tierras.

En los años 80 y 90 se consolidó con mayor fuerza la transnacionalización del sistema agroalimentario, con el surgimiento de grandes fusiones de empresas de Europa y Estados Unidos que dominarían el régimen internacional en la mayoría de sus aspectos, desde la producción hasta la comercialización mundial y local.

La transnacionalización también produjo una cada vez menor influencia de los Estados-Nación en el sistema agroalimentario, siendo reemplazados por las empresas transnacionales en la influencia de políticas públicas, tanto nacionales como internacionales. Podemos ver frente a esto cómo en la actualidad la producción de alimentos y su cultivo se realiza más por las previsiones comerciales, que por la necesidad alimentaria real que se tienen en el contexto internacional.

Esto, al mismo tiempo creó en el sistema agroalimentario una gobernanza definida especialmente por razones comerciales, donde los *commodities* alimenticios se negocian en las grandes bolsas alimentarias, y las reglas comerciales responden a los lineamientos de la OMC; influenciando a la vez al resto de productos agrícolas. El resultado ha sido un aumento sostenido de los precios de los alimentos a nivel mundial (Figura 1.32), principalmente producto

de la especulación financiera<sup>30</sup> que logró migrar a la alimentación (Pérez de Armiño, 2011, pág. 124; Grain, 2008b; Vargas & Chantry, 2011); apoyado en que la gobernanza alimentaria se encuentra regida por políticas comerciales y no por políticas alimentarias que permitan destinar la producción de alimentos a la eliminación del hambre a nivel mundial.

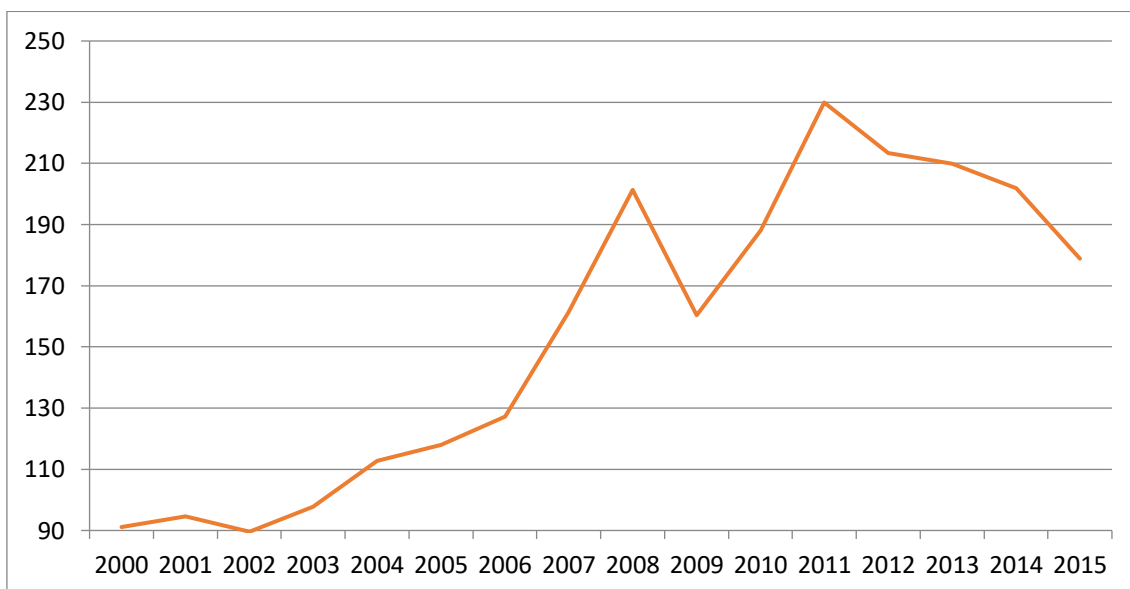


Figura 1.32. Índice de precio de los alimentos 2000-2015  
Fuente: (FAOSTAT, 2015)

Actualmente hablamos del surgimiento de un tercer régimen agroalimentario. Caracterizado por sumar a los elementos del segundo régimen el aumento del consumo de proteínas de origen animal de países emergentes, el surgimiento de los denominados cultivos flexibles para agrocombustibles y alimentación animal, y la consolidación de las grandes cadenas de supermercados a nivel global, así como la concentración y financiarización de la producción de alimentos

Analizando los elementos del tercer régimen, podríamos decir que el modelo agroalimentario actual es producto de una evolución proveniente desde principios de siglo XX, y que se ha ido transformando paulatinamente, sobre todo en aspectos como la cada vez mayor influencia de las transnacionales agroalimentarias, el papel de la biotecnología, los agroquímicos y los supermercados como elementos centrales del sistema (Tabla 1.17).

<sup>30</sup> Factores como el aumento de la demanda de países emergentes como China, también influyeron en este rápido ascenso de precios. Sin embargo, el papel de la especulación se impuso como el factor principal.

**Tabla 1.15**  
Características del sistema agroalimentario actual

<b>Características</b>	
<b>Producción</b>	<p>Dominada por grandes transnacionales y empresas agroindustriales alimentarias, sobre todo en el área de semillas y agroquímicos.</p> <p>Tendencia al acaparamiento de tierras para la producción agroindustrial de exportación y agrocombustibles.</p>
<b>Distribución y comercialización</b>	<p>Distribución de cereales y otros <i>commodities</i> dominada por empresas agroindustriales tanto locales como transnacionales.</p> <p>Comercialización cada vez más dependiente de los supermercados que tienden a concentrar la comercialización de alimentos en el mundo.</p>
<b>Consumo</b>	<p>Tendencia a futuro de aumento de dieta a base de cereales y carnes, consolidando a la agroindustria como principal abastecedor de alimentos para consumo.</p>

Elaboración propia

Al mismo tiempo el sistema agroalimentario tuvo una serie de cambios socioeconómicos y demográficos en la región latinoamericana. Donde la característica principal fue la migración masiva del campo a la ciudad, debido a la urbanización acelerada, influida por modelos de desarrollo que pretendían promover una industrialización masiva parecida a la que se implementó en los países del norte, pero que a la larga demostraría no funcionar. Lo cual resultó en una gran proporción de población urbana pobre y desempleada. En lo rural la situación no cambió mayormente en cuanto a lo socioeconómico, y los campesinos siguieron siendo pobres, y en muchos casos se vieron obligados a buscar otras formas de sustento que les permitiera complementar el ingreso agrícola; lo cual marcó la desagrarización y la pluriactividad en el campo y latinoamericano.

Por otro lado, la modernización agrícola emprendida en la década de los 70 en Latinoamérica fue incentivada por la idea de aumentar la productividad en el campo y hacer frente a las necesidades alimenticias de la población creciente. Esta modernización, que se basó en la revolución verde, finalmente tampoco logró solucionar los problemas del hambre, pese a su aplicación en prácticamente todos los países del mundo. Por el contrario, en regiones como Latinoamérica incentivó la reconcentración de recursos productivos en manos de medianos y grandes productores agrarios, que privilegiaron el beneficio económico por sobre las necesidades de alimentación local.

Otro de los paradigmas incentivados a lo largo del siglo XX fueron las reformas agrarias, como una forma de redistribuir la tierra altamente concentrada. Sobre todo, en los países del sur, impulsadas bajo la idea de que la redistribución aliviaría en algo los problemas de inequidad y pobreza en el campo. Pero también con el objetivo político en Latinoamérica de reducir las tensiones sociales en lo rural, que podrían derivar en revoluciones como las de Cuba y Nicaragua. Las reformas agrarias emprendidas en la región finalmente se diluyeron en el tiempo; y si bien es cierto que en un principio se redistribuyó tierra en algunos países, esta tierra finalmente fue reconcentrada, sobre todo por la imposibilidad de los pequeños productores para invertir en las nuevas tecnologías agrícolas promovidas por la modernización agraria y la revolución verde, lo cual finalmente hizo que muchos de los campesinos de la región volvieran a perder sus tierras.

De la misma manera, los modelos de desarrollo rural que más se promovieron en la región desde los años 50 fueron, principalmente, los enfoques estructuralistas y neoliberales. El modelo estructuralista dio más énfasis al rol del Estado en la economía y un desarrollo endógeno, mientras que el modelo neoliberal apostó por una mayor apertura al libre mercado, flexibilización laboral, y diferenciar a los campesinos no rentables de los rentables. Ambos modelos mitigaban centralidad al desarrollo de la agricultura campesina y se concentraron en promover la agroindustria y la modernización, que como vimos aglutinó recursos productivos y económicos.

La configuración actual del sistema agroalimentario global ha producido tensiones en varios aspectos de la alimentación. Podemos mencionar, por ejemplo, las dificultades nutricionales y mala alimentación en la población global, que afecta sobre todo a los habitantes más pobres. Estos siguen teniendo limitaciones en el acceso a alimentos debido a la imposibilidad de comprarlos o producirlos<sup>31</sup>. La revolución verde y biotecnológica surgió precisamente para tratar de solucionar estas dificultades, pero a lo largo de décadas de consolidación vemos cómo sigue afectando a las naciones; la denominada paradoja de aumento de productividad y suficiente cantidad de alimentos, versus los avances pequeños para reducir el hambre y la mala alimentación a nivel global.

También surgen tensiones, generadas en cuanto al acceso a los medios de producción para los pequeños campesinos, donde en la actualidad se tiende a la concentración y beneficio de las mejores tierras para la agroindustria y terratenientes, especialmente en los países del sur. Al mismo tiempo la concentración ha sido acompañada de la financiarización de la alimentación; es decir, un predominio cada vez mayor de la especulación y los intereses comerciales globales de las transnacionales en la alimentación; que distorsiona la producción alimentaria, la cual en países pobres es enfocada a la exportación y no a satisfacer necesidades locales.

En cuanto a lo ambiental, los efectos del sistema agroalimentario han sido importantes igualmente, debido a factores como la poca regulación y control de los efectos que tienen sobre el medio ambiente, y la salud de las personas, producto de la aplicación de insumos químicos en grandes cantidades para producir intensivamente. Al mismo tiempo, la rápida erosión del suelo, la contaminación de fuentes de agua y pérdida de agrobiodiversidad, han sido elementos que apenas en los últimos años empiezan a preocupar y a ser

---

<sup>31</sup> Pese a que de acuerdo al último informe de inseguridad alimentaria en el mundo (FAO, FIDA & PMA, 2015) ha existido una reducción considerable de las personas subalimentadas, que en la actualidad llegan a 795 millones de personas, la reducción ha sido lenta en regiones clave de África y Asia. Una de las causas es el rápido crecimiento del precio de los alimentos que afectó gravemente a países importadores de alimentos, particularmente en África Subsahariana durante la última crisis alimentaria (Pérez de Armiño, 2011. pág. 121)

cuantificados para entender la real dimensión de los daños en materia ambiental que el sistema agroalimentario intensivo está produciendo.

Finalmente, el dominio de las grandes transnacionales de la alimentación tanto en la producción, la distribución, comercialización y consumo de los alimentos; reduce cada vez más la influencia de los Estados en las políticas agroalimentarias, con excepción de algunos que incentivan el acaparamiento de tierras, especialmente en África para asegurar su propio abastecimiento de alimentos.

Estamos hablando entonces de un sistema agroalimentario que ha tratado de dar respuestas a la alimentación de la población creciente, desde dos enfoques principales. Por un lado, el enfoque promovido por la OMC y las empresas transnacionales, promovido especialmente durante el neoliberalismo, que planteaba que la solución a los problemas de acceso a alimentos debe darse por medio de la liberalización de los mercados agroalimentarios. Y, por otro lado, el enfoque promovido por la FAO y la mayoría de Estados desde la “Seguridad Alimentaria”, que plantea que es necesario asegurar el acceso a los alimentos ya sea por la vía de la ayuda alimentaria, las importaciones de otros países y el incremento de la productividad con técnicas de la modernización agrícola y revolución verde.

El panorama futuro del sistema dominante tiende a mantener las relaciones de dependencia alimentaria y control transnacional de la alimentación. Sin embargo, como veremos en las siguientes secciones, resultado de esto, surge una propuesta alternativa, que propone un enfoque basado en la agricultura campesina y la agroecología. De hecho, algunos países intentan dar este giro ahora. El análisis posterior nos mostrará si la transición efectivamente responde a las demandas campesinas, o simplemente tratan de enmarcarse en el discurso de la Soberanía Alimentaria sin realizar los cambios básicos que esta propuesta exige

## **CAPITULO 2**

---

### **La Soberanía Alimentaria**





## Introducción del capítulo

Como vimos en el capítulo anterior, durante las últimas décadas las tensiones surgidas en torno al sistema agroalimentario globales han tratado de solucionar desde dos enfoques principales: uno basado en la liberalización comercial, con la transnacionalización de la alimentación, y otro basado en la seguridad alimentaria. Sin embargo, ambos enfoques tenían como característica principal el escaso reconocimiento del papel del campesinado y otros actores en la construcción de los sistemas agroalimentarios. Como consecuencia de ello, han emergido visiones alternativas que tratan de aportar soluciones a las tensiones del sistema agroalimentario actual. Uno de estos enfoques alternativos nace desde el interior de las discusiones campesinas, poniendo como actor principal a este sujeto para la transformación del sistema agroalimentario.

Desde su génesis, en el entorno de los movimientos campesinos locales y globales a mediados de los años 90, la Soberanía Alimentaria (SA) ha sido un concepto en construcción sobre el que han confluído multitud de actores políticos en el intento de elaborar una propuesta alternativa al modelo agroalimentario actual.

Pese a su relativa juventud como propuesta política, la SA ha contado con aportes múltiples tanto de origen académico como desde el activismo y los movimientos sociales. Su desarrollo como "idea-fuerza" ha permitido que se encuentre en algunas legislaciones de Latinoamérica, además de ser un componente fundamental de las reivindicaciones de los movimientos campesinos a nivel mundial.

Los cambios del modelo agroalimentario, sobre todo a partir de los años 90, con la cada vez más evidente "commoditización" de los alimentos sometidos a las fluctuaciones internacionales (Arce & Marsden, 1993), han incrementado la conflictividad en el campo, provocando que los movimientos campesinos se organicen y propongan nuevas formas de producción de alimentos. Respetando el medio ambiente, la agrobiodiversidad, y repartiendo equitativamente los

recursos para la agricultura, estas respuestas se articulan en torno a la Soberanía Alimentaria como propuesta de acción política para la creación de un sistema alternativo al modelo agroalimentario dominante.

En este capítulo se realizará un análisis crítico de la SA, revisando diferentes cuestiones fundamentales para su articulación; como son las relaciones entre los diferentes actores y agentes, las propuestas que se hacen desde la SA para el cambio económico y social en los diferentes ámbitos del sistema agroalimentario (producción, comercio, medio ambiente, género, etc.), así como las políticas públicas que se requieren para la implementación de esas alternativas. Todo ello nos permitirá analizar las fortalezas y debilidades del concepto, así como los aspectos que necesitan ser profundizados para su mejor articulación.

El capítulo pretende responder la interrogante de ¿Qué es la Soberanía Alimentaria? ¿Cuáles son los debates y límites de este concepto en la actualidad?

## 2.1 Origen y definición del concepto de Soberanía Alimentaria

Las políticas de seguridad alimentaria aplicadas por los gobiernos y las organizaciones internacionales, con el apoyo de las transnacionales agroalimentarias, para garantizar el acceso a los alimentos se orientaron principalmente a la maximización de la producción y la liberalización del comercio de alimentos como vimos en el anterior capítulo. Las consecuencias de estas políticas sobre los sistemas agrarios de muchos países en desarrollo, y de las importaciones en condiciones de *dumping*, se unieron a los efectos de las dinámicas de marginación y desposesión generadas por la globalización neoliberal y el auge del tercer *food regime* (Harvey, 2003; McMichael, 2013).

Todos estos factores indujeron el inicio de una dinámica de respuesta y resistencia por parte de los movimientos campesinos, dinámicas que se articulan en torno al concepto de Soberanía Alimentaria, como contestación a esa aplicación del principio de seguridad alimentaria restringida a los términos del acceso que no hacía sino agravar las injusticias y desigualdades inherentes al sistema. Según McMichael (2013), la crisis alimentaria de largo término ha creado varias formas de resistencia campesina, principalmente en cuestiones como la concentración, las deudas del sur y los subsidios del norte. Todo ello ha impulsado la organización del campesinado en torno a un contra-movimiento bajo los principios de Soberanía Alimentaria, uno de cuyos posibles detonantes sería las consecuencias de la “catástrofe medioambiental” que genera enorme preocupación entre el campesinado a nivel mundial.

Según Edelman (2014), las primeras menciones al término de la Soberanía Alimentaria aparecen en México a principios de los años 80, cuando este país anuncio su “Programa Nacional de Alimentación”; uno de cuyos objetivos era la consecución de la Soberanía Alimentaria. Esta es entendida en el programa mexicano como un objetivo que vaya más allá de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, a través del control de las cadenas alimentarias, reduciendo la dependencia de las importaciones de alimentos, capital y conocimiento extranjero.

Por su parte, McMichael (2013), menciona que las primeras expresiones de la Soberanía Alimentaria podrían remontarse históricamente al colapso de los regímenes de esclavitud, durante el cual muchos esclavos lucharon por “mantener sus propios huertos de subsistencia”.

Posteriormente, a finales de los 80, grupos campesinos de Centroamérica, sobre todo en Costa Rica, proponen la “autonomía alimentaria” como forma de rechazar el *dumping* agrícola que se venía dando en esa región. Esta propuesta fue liderada por el movimiento llamado “Unión de Pequeños Agricultores de la Región Atlántica (UPAGRA)” (Edelman, 2014), que luego fue una de las protagonistas clave de la fundación de la Vía Campesina. Justamente al interior de la Vía Campesina, la UPAGRA propuso la Soberanía Alimentaria como una alternativa a las relaciones desiguales del comercio internacional de alimentos.

En los países del norte, fue en 1993, durante un encuentro en Génova al que acudieron campesinos franceses, se pudo leer una pancarta que reivindicaba la “*souveraineté alimentaire*”. Esta pudo ser la primera vez que el término de Soberanía Alimentaria se explicitó dentro del movimiento campesino europeo.

En 1996, durante la Segunda Conferencia Internacional de Tlaxcala, organizada por la Vía Campesina, tuvo lugar la primera discusión profunda sobre lo que es la Soberanía Alimentaria entre campesinos y campesinas de varias regiones mundiales. Esta discusión se profundizó y fue presentada en el mismo año en Roma, durante un encuentro paralelo a la “Conferencia Mundial de la Alimentación” organizado por la propia Vía Campesina, por medio de la declaración por la “Soberanía Alimentaria: Un futuro sin hambre”. Aquí podría ubicarse el acta fundacional del concepto actual, como una alternativa a la seguridad alimentaria (que era la respuesta de la FAO y otros organismos multilaterales a los problemas globales del hambre y el acceso al alimento). Esta primera definición identificaba la Soberanía Alimentaria como:

“... el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando

la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina". (Vía Campesina, 1996)

De esta primera propuesta de la Vía Campesina surgen varios elementos que han sido centrales en posteriores discusiones sobre la SA:

- a) Autodeterminación de las naciones para producir sus propios alimentos;
- b) Diversidad productiva y cultural;
- c) Sin Soberanía Alimentaria no hay seguridad alimentaria.

Estos tres elementos centrales son los que se han venido desarrollando en las discusiones posteriores, han contado con importantes retroalimentaciones que contribuyeron a una mayor comprensión y precisión de la propuesta.

Es a raíz de esto que la Soberanía Alimentaria fue acuñada, con el fin de que se reconocieran las dimensiones políticas y de poder económico inherentes al debate sobre la alimentación y la agricultura, adoptando una posición proactiva identificando esas cuestiones.

A partir del año 2001, se dieron varias redefiniciones y aclaraciones al concepto por parte de las organizaciones campesinas. Estas fueron reforzadas, sobre todo, en cuanto a la diferenciación con el concepto de seguridad alimentaria, por considerar a este como insuficiente para resolver los problemas del hambre y del campesinado a nivel mundial.



*Figura 2.1. Orígenes de la Soberanía Alimentaria*  
Elaboración propia

En este sentido, para entender el contexto en el cual surge la Soberanía Alimentaria es necesario mencionar que, a diferencia de otros conceptos, este nace en las discusiones de los movimientos campesinos, como una alternativa a las políticas para la seguridad alimentaria<sup>32</sup> implementadas en varios países; y como un contraste al modelo neoliberal, que confiaba en que el mercado resolvería los problemas de la alimentación global (GRAIN, 2006).

Se plantea así una alternativa crítica al sistema agroalimentario dominante, la cual visibiliza la importancia de la decisión del campesinado respecto a qué cosechar y para quién hacerlo; primero garantizando el auto sustento y posteriormente el abastecimiento externo, así como respetando la diversidad cultural en la forma como estos cultivos se producen. En este punto radican las diferencias fundamentales con el concepto de seguridad alimentaria, que plantea garantizar el acceso a alimentos, pero sin cuestionar cómo se producen y de dónde provienen.

Por lo tanto, el concepto de Soberanía Alimentaria surge como una contrapropuesta a la creciente mercantilización y dominio global de los

---

<sup>32</sup> El concepto de seguridad alimentaria como ya vimos y analizamos en el capítulo anterior de esta tesis, es definido por la FAO como: "La seguridad alimentaria 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." (FAO, 2011a).

agronegocios, que han generado una dependencia de muchos países respecto al mercado internacional de alimentos, donde existe un dominio de la agricultura capitalista destinada a ver la alimentación como un gran negocio (Holt-Giménez, 2009).

Los movimientos campesinos ven, como condición previa para alcanzar la SA, el desarrollo de reformas agrarias que garanticen el acceso a la tierra, al agua y las semillas, para de esta forma lograr un nuevo sistema alimentario global, alternativo al modelo actual. El acceso a la tierra, según esta propuesta, debería darse por un proceso de reforma agraria integral que redujera el monopolio de este recurso; el agua debería ser redistribuida en función de la producción para la Soberanía Alimentaria; las semillas se deberían distribuir e intercambiar libremente sin convertirse en una mercancía, sino en un instrumento para la recuperación de la agrobiodiversidad.

Pero las críticas al sistema alimentario global no solo provienen del campesinado. Existe una conciencia en ascenso entre otros grupos sociales sobre los problemas de acceso y seguridad de los alimentos que genera el modelo actual<sup>33</sup>. Hoy un número creciente de movimientos urbanos también apoya la Soberanía Alimentaria, impulsados por la preocupación sobre que es necesario comer menos y comer mejor (Harcourt, 2008), y que esto solo se puede lograr generando un acercamiento entre el campo y la ciudad.

Todo ello ha impulsado la génesis y el desarrollo de la Soberanía Alimentaria como un concepto cuestionador y transformador, que considera que la solución al hambre no proviene de la seguridad alimentaria, sino de un cambio en el sistema global de producción de alimentos, que fortalezca las economías locales y promueva la diversificación productiva.

En el año 2007, el concepto de Soberanía Alimentaria por parte de la Vía Campesina es revisado en la “Declaración de Nyeleni”:

---

<sup>33</sup> En la Unión Europea, por ejemplo, el 94% de los ciudadanos considera que la agricultura es importante o muy importante para el futuro de su unión, y el 56% considera que es necesario como objetivo primordial de la PAC, asegurar que los alimentos sean de buena calidad, sanos y seguros (Eurobarómetro, 2016).

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”. (Vía Campesina, 2007)

En esta nueva declaración se incorporan algunos nuevos elementos, tales como pasar de hablar del derecho de los Estados al derecho de los pueblos, o definir que la producción se realizará de forma sostenible. El plantear a la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos permite incorporar a nuevos sujetos (al campesinado se suman la ciudadanía consumidora como actor clave en la construcción de la SA), pero abre un espacio de indefinición sobre el ámbito territorial en el que se ejerce esa soberanía, cuyo marco de aplicación natural (el Estado-Nación) parece ser superado en esta nueva interpretación, como veremos más adelante. Todas estas revisiones son un ejemplo de las discusiones y ampliaciones que se han venido dando respecto al concepto, las cuales permiten además incorporar elementos como los anteriores, con el fin de matizar y profundizar la construcción de una propuesta de sistema agroalimentario alternativo.

Sin embargo, la necesidad de integrar las proposiciones de colectivos/agentes con realidades e intereses altamente divergentes puede llevar a la construcción de propuestas inviables desde el punto de vista político (o que responden a motivaciones contrapuestas, como se verá más adelante al analizar el caso ecuatoriano), o a síntesis que, en pro del consenso, resulten insuficientemente definidas para la elaboración de una vía socialmente transformadora.

Pese a todo ello, la consolidación de la Soberanía Alimentaria como elemento principal del argumentario político del movimiento campesino mundial, le ha otorgado progresivamente al concepto una mayor trascendencia política, siendo incorporado por las organizaciones campesinas a las discusiones nacionales en materia de política agraria y alimentaria. Ello ha permitido que la SA se haya consolidado como derecho en Constituciones de países como Ecuador (art. 281), Bolivia (art. 406) y recientemente, en el año 2015, en Nepal (art. 36). En otros



casos ha existido un fuerte debate sobre la inclusión de este derecho, debido a la presión por parte de los movimientos campesinos para que sea reconocida en la legislación<sup>34</sup>, con el fin de convertirlo en un derecho universal que vaya más allá del derecho a la alimentación contemplado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esto debido a que se considera que no solo se debe garantizar el acceso a los alimentos, sino que se debe articular una transformación radical del sistema de producción de alimentos (Vía Campesina, 1996).

Como se ha señalado anteriormente, las versiones más recientes de la SA incorporan también como sujeto a los consumidores, especialmente de las áreas urbanas, ya que se considera que éstos también tienen el derecho a elegir el tipo de alimento que consumen, y que también son un actor clave a la hora de crear sistemas alimentarios alternativos, que permitan reducir los eslabones de cadena alimentaria. En algunos casos, produciendo alimentos en las áreas urbanas para complementar y asegurar su alimentación.

Es importante mencionar que la Soberanía Alimentaria ha reconocido el aporte de otros actores tradicionalmente olvidados por el modelo capitalista, como las mujeres en la agricultura o los jóvenes. Sin embargo, este reconocimiento aún resulta insuficiente y dista de ofrecer una solución viable a los problemas de marginación y exclusión que padecen estos actores dentro de las propias economías campesinas, como veremos más adelante.

Efectivamente, algunos críticos con la SA consideran que, pese al reconocimiento de estos actores, existen contradicciones que no han sido abordadas con profundidad para presentar soluciones frente a los problemas de acceso a la propiedad, las inequidades de género que se dan al interior de la agricultura familiar campesina, así como otros factores que deberían ser

---

<sup>34</sup> Casos como el de Venezuela con “ley Orgánica de Soberanía Agroalimentaria” aprobada en el año 2008, Nicaragua la “Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional” aprobada en 2010, Mali cuenta con una “Ley de Soberanía alimentaria” aprobada en 2007, y Senegal en el año 2006 la “Ley de Orientación Silvopastoril” que habla de garantizar la Soberanía Alimentaria, son los ejemplos más representativos que existen en la actualidad, donde los campesinos han influenciado para que se incluya la Soberanía Alimentaria como un derecho en la legislación.

incorporados en las discusiones del concepto (Agarwal, 2014). Por lo cual, el concepto podría ser considerado en un proceso de construcción, para responder a éstas y otras problemáticas relacionadas con lo social, económico y ambiental, respecto a la agricultura y los campesinos en la actualidad.

En este sentido, la Soberanía Alimentaria pretende lograr un cambio y transformación social a través de la agricultura y la alimentación (Desmarais & Wittman, 2013). Ello hace que muchos colectivos sociales vean esta propuesta como parte de un modelo alternativo al sistema capitalista, a través de la potencialidad que tiene la SA como elemento aglutinador, debido a que la alimentación y la agricultura son preocupaciones constantes de la sociedad, lo que permitiría a través de este debate, atraer a una mayor cantidad de personas a la construcción de modelos alternativos de desarrollo.

Según Van der Ploeg (2014), la propuesta tiene una serie de elementos positivos, como son: el establecimiento de relaciones directas entre productores y consumidores; el impulso a la "democracia alimentaria", gracias a la participación de agentes locales en los sistemas alimentarios; el fortalecimiento de las relaciones sociales; la reducción de la inestabilidad, la volatilidad de los precios y del abastecimiento asociadas a la dependencia de los mercados globales; y el impulso a la adopción de prácticas más agroecológicas. De esta forma, la Soberanía Alimentaria se propone defender una agricultura a menor escala, respetando la agrobiodiversidad, la producción culturalmente adecuada, y el cuidado del medio ambiente.

La Soberanía Alimentaria pretende impulsar un modelo alternativo de producción de alimentos, donde se privilegie el abastecimiento de alimentos de la agricultura campesina, se reduzca la dependencia externa de los mercados internacionales, y al mismo tiempo contribuya a generar desarrollo rural con equidad.

En cuanto a principios, los promotores de la Soberanía Alimentaria visibilizan una serie de ellos, producto de sus reflexiones internas. Los cuales se resumen en los seis principios declarados en la conferencia de la Vía Campesina en 2007:

**1. Se enfoca en alimento para el pueblo:** plantea el derecho a una alimentación suficiente, saludable, y culturalmente apropiada para todos los individuos, pueblos y comunidades, incluidos aquellos que tienen hambre, están bajo ocupación, están en zonas de conflicto y son marginados en medio de políticas de alimentación, agricultura, ganadería y pesquería; rechaza la propuesta de que el alimento es sólo otra pieza mercantilizable para el agro-negocio internacional.

**2. Valora a quienes proveen alimento:** La soberanía alimentaria respeta los derechos de hombres y mujeres, campesinos/as y agricultores/as familiares, pastores/as, artesanos/as de la pesca tradicional, habitantes de los bosques, pueblos indígenas y trabajadores/as de la agricultura y la pesca, quienes cultivan, crían, cosechan y procesan los alimentos, así mismo, valora y apoya su labor; rechaza aquellas políticas, acciones y programas que los subvaloran, amenazan y eliminan sus formas de vida.

**3. Localiza sistemas de alimentación:** La soberanía alimentaria propicia encuentros con los/as productores/as y consumidores/as de alimentos; pone a quienes proveen y consumen al centro de la toma de decisiones en temas relacionados con la alimentación; protege a los proveedores del desperdicio de alimentos y de ayuda alimentaria en mercados locales; protege a las personas consumidoras de la comida de baja calidad y nociva para la salud, de la ayuda alimentaria inapropiada y del alimento contaminado por organismos genéticamente modificados; resiste a las estructuras de gobierno, contratos y prácticas que dependen y promueven el comercio internacional insostenible e injusto, que otorga poder a corporaciones remotas y sin ninguna responsabilidad por sus acciones.

**4. Empodera localmente:** La soberanía alimentaria, partiendo del principio anterior, otorga el control sobre territorio, tierra, pastizales, agua, semillas, ganado y poblaciones de peces a proveedores locales de alimento y respeta sus derechos. Ellos pueden usar y compartir estos recursos de formas social y ecológicamente sostenibles para la conservación de la diversidad; reconoce que los territorios locales a

menudo traspasan fronteras geopolíticas y asegura el derecho de las comunidades locales para habitar y usar sus territorios; promueve la interacción positiva entre las personas proveedoras de alimentos en diferentes regiones, territorios, y desde diferentes sectores, lo cual ayuda a resolver conflictos internos o conflictos con autoridades locales y nacionales; rechaza la privatización de los recursos naturales a través de leyes, contratos comerciales y regímenes de derechos de propiedad intelectual.

**5. Desarrolla conocimiento y destreza:** La soberanía alimentaria se basa en la destreza y el conocimiento local de los proveedores alimentarios y sus organizaciones locales que conservan, desarrollan y manejan sistemas localizados de producción y cosecha, desarrollando sistemas de investigación apropiados para respaldarlos y cuya sabiduría pueda ser transmitida a las generaciones futuras; rechaza así tecnologías que socavan, amenazan o los contaminan, como viene a ser la ingeniería genética.

**6. Trabaja con la naturaleza:** La soberanía alimentaria utiliza las contribuciones de la naturaleza de manera diversa con métodos de producción y cosecha agroecológica, los cuales maximizan las contribuciones de los ecosistemas y mejoran la capacidad de ajuste y la adaptación, especialmente ante el cambio climático; trata de curar el planeta con el propósito de que el planeta pueda curarnos; por último, rechaza métodos que dañan las funciones de los ecosistemas beneficiosos, aquellos que dependen de los monocultivos de energía intensiva y fábricas de ganado, prácticas de pesca destructiva y otros métodos de producción industrializada, los cuales dañan el medio ambiente y contribuyen al calentamiento global". (Vía Campesina, 2007)

Por lo tanto, según la Vía Campesina, la Soberanía Alimentaria se sustantiva en base a una serie de derechos, que habrían de ser garantizados por los Estados u otros ámbitos político-administrativos:

- El derecho a priorizar la producción agrícola local para alimentar a las personas; el acceso a la tierra de los campesinos y los sin tierra; el acceso al agua, semillas y al crédito. De ahí la necesidad de reformas agrarias, de la lucha contra de los OGM (Organismos Genéticamente Modificados), para el libre acceso a las semillas, y de mantener el agua como un bien público a ser distribuida de forma sostenible.
- El derecho de los agricultores y los campesinos a producir alimentos y a cómo y para quién producirlos; y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir.
- El derecho de los países a protegerse del muy bajo precio de las importaciones agrícolas y alimentarias.
- El derecho de los productores a recibir precios ligados a los costes de producción: pueden ser alcanzados si los países o uniones de Estados tienen derecho a imponer impuestos a importaciones excesivamente baratas, si se comprometen a favor de una producción agrícola sostenible, y si controlan la producción del mercado interior a fin de evitar excedentes estructurales.
- El derecho de las poblaciones a tomar parte en las decisiones de política agrícola.
- El reconocimiento de los derechos de las mujeres campesinas, las cuales desempeñan un papel importante en la producción agrícola y en la alimentación”. (Rosset, 2003; Vía Campesina, 2003; en Patel, 2007)

Para Patel (2009), es interesante ver cómo la propuesta de la Vía Campesina, desde una perspectiva de derecho, es trasgresora frente a la visión tradicional de los derechos humanos, que son ejercidos denunciando violaciones a los organismos internacionales y produciendo informes sobre la situación de los

mismos. La Vía Campesina y las organizaciones que promueven la Soberanía Alimentaria, se centra en promover cambios desde los Estados que apunten a que el derecho realmente se disfrute por los ciudadanos/as, con una serie de políticas claras y definidas de pasos a dar en ese sentido.

## **2.2 Articulando sujetos: Una propuesta de cambio social desde el campesinado**

Uno de los principales debates que ha tenido que abordar la construcción de la Soberanía Alimentaria como propuesta política, es el relacionar cuáles deben ser los sujetos y beneficiarios de las políticas que se implementen. Principalmente, se promueven varios sujetos identificados como participantes de la SA: a) productores campesinos, b) consumidores y c) Estados y gobiernos.

Sin embargo, de la caracterización anterior de actores o sujetos principales de la Soberanía Alimentaria, autores como Patel (2009), mencionan la necesidad de avanzar en el reconocimiento de otros/as que han sido invisibilizados, no solamente por el régimen alimentario actual, sino por el movimiento de la Soberanía Alimentaria; tales como las mujeres, las cuales deberían formar parte activa de la discusión y la construcción del concepto. Este argumento está en sintonía con las críticas de Agarwal (2014), que concuerda con Patel en la necesidad de incluir más sujetos en la discusión.

Al mismo tiempo, Patel (2009) menciona que tratar de incluir a todos los sujetos posibles en la definición de Soberanía Alimentaria amplía demasiado su alcance, lo que podría dar a entender que en ella cabrían incluso hasta las empresas transnacionales. También critica que dentro del debate no se cuestionen las relaciones sociales dentro de la agricultura familiar; vista por el autor como una de las *“viejas fábricas del patriarcado”*, lo que se contradice con las nuevas relaciones sociales que deben ser fomentadas por la Soberanía Alimentaria. Desde esta visión, es interesante el debate que se da respecto a la definición de los sujetos y a cómo delimitarlos, y al mismo tiempo, cómo incluir a la mayor

diversidad posible de actores que participen en la construcción de la Soberanía Alimentaria.

Por otro lado, las organizaciones que han agrupado a estos sujetos, son principalmente de carácter campesino; las cuales han ido a nivel local, regional, nacional e internacional promoviendo desde cada uno de sus espacios territoriales la SA. A estas organizaciones, se han unido otros colectivos y movimientos sociales, como los movimientos que promueven la agroecología, o las redes de consumidores.

A continuación, presentamos brevemente cuáles son los roles y las propuestas de los sujetos y las organizaciones por la Soberanía Alimentaria en la discusión actual del concepto.

### **2.2.1 El campesinado como sujeto de la Soberanía Alimentaria**

Obviamente, el campesinado es el sujeto principal en la propuesta, lo que lo ha llevado a ser considerado como la principal expresión de un nuevo “populismo agrario” (Bernstein, 2014). Aunque es innegable que existen notables diferencias por países y regiones en cuanto a las características del campesinado y las condiciones en las que desarrolla su actividad<sup>35</sup>, es cierto que se pueden reconocer ciertos elementos comunes que conceden al campesinado un gran atractivo como sujeto central de una propuesta alternativa a la modernidad capitalista. En este sentido, cabe decir que el campesinado realiza una actividad fundamental para la reproducción económica, como es la producción de alimentos; está en situación de poseer sus propios medios de producción, como son la tierra, el trabajo, los conocimientos, los insumos, etc.; tiene una relación directa con la naturaleza, con la que puede llegar a mantener una relación simbiótica si emplea sistemas de producción ambientalmente respetuosos; y, además, se ha visto empujado a una situación de creciente marginación por el impulso de los procesos de globalización y acumulación antes mencionados.

---

<sup>35</sup> El campesinado presenta diferencias sobre todo por el tipo de explotación, producción, estructura, propiedad de la tierra, relaciones entre hombres y mujeres, existencia de trabajo asalariado, acceso a los recursos y mercados, etc.

Así, a través de la agricultura y la alimentación, la Soberanía Alimentaria constituye una propuesta política que permite al campesinado (formado por grupos de agricultores pequeños y medianos, pescadores, pastores nómadas, trabajadores agrarios y comunidades indígenas) alcanzar una condición de sujeto transformador de la sociedad que la historia le ha negado. Se constituye así en un reverso del capital “*capital's other*” (Bernstein, 2014), que le permite organizarse en función de una propuesta anticapitalista, como es la Soberanía Alimentaria en el contexto de la alimentación y la agricultura.

Sin embargo, Bernstein (2010; 2014), es profundamente crítico, subrayando que el campesinado como tal no existe en el mundo de la globalización capitalista contemporánea, ya que estos se han transformado en productores de materia prima (*commodities*), con la consiguiente internalización de las relaciones comerciales en la reproducción de los hogares agrarios. Aun así, se continúa utilizando la categoría de campesinado para definir grupos con características (e intereses) notablemente divergentes entre sí. Bernstein se pregunta: ¿Quiénes son los campesinos?, aludiendo a las diferencias de clase que impiden apelar a una condición unívoca que defina al campesinado como un actor homogéneo. En este contexto, las contradicciones de clase, género e intergeneracionales permanecen irresolutas, como se verá más adelante.

Bernstein considera que la Soberanía Alimentaria, tiene algunas dificultades en explicar, entre otras cosas, cómo definir claramente quienes son los campesinos, o pequeños agricultores de los que se habla en la propuesta para hacerla viable. Preguntándose por ejemplo ¿cuál es papel de los trabajadores agrarios dentro de la propuesta? Criticando también, que la Soberanía Alimentaria debería responder a lo que pasa con la proporción de pequeños y medianos agricultores que producen con métodos convencionales, considerando necesario conocer más quiénes son estos agricultores y por qué hacen estas elecciones, tanto de diversificar, o de continuar con la agricultura con métodos convencionales.

Finalmente, Bernstein plantea sus dudas acerca de que las aspiraciones a “gran teoría” de la Soberanía alimentaria vayan a prosperar, ya que no cree en la “vía



campesina” (refiriéndose a que la transformación vendrá de las manos del campesinado), pues este solo se visibiliza una posición binaria (pequeños campesinos y grandes corporaciones agroindustriales), lo que deja de lado a otros actores de lo rural. Pero al mismo tiempo señala que es importante mencionar que una virtud del concepto es el plantearse seriamente los cambios ambientales en la agricultura. Agrega que la Soberanía Alimentaria debería reconocer la heterogeneidad, y las diversas pugnas multiclases que existen en los movimientos rurales, requiriendo cada uno de ellos análisis concretos, concluyendo que la simpatía y la solidaridad con la Soberanía Alimentaria no debe predicar que la salvación de la humanidad es a través de la agricultura a pequeña escala, pues no comparte que esto sea así.

Frente a esta visión escéptica, Martínez y Rosset (2014) consideran que el campesinado está articulándose en organizaciones nuevas, las cuales promueven el “diálogo de saberes”, reconociendo justamente la diversidad del campesinado, definiendo sus estrategias a través de la construcción de un régimen alternativo por medio de la Soberanía Alimentaria, y coordinándose globalmente a través de organizaciones como la Vía Campesina. Sin embargo, la gestión de esa diversidad de intereses (y potenciales conflictos) bajo el paradigma de la Soberanía Alimentaria es una cuestión que aún parece pendiente de resolución.

Es indudable que los campesinos han cambiado en la actualidad, pero existen y siguen en esencia, luchando por condiciones que les permitan lograr una agricultura más sustentable, ambiental, social y económicamente. Frente al modelo actual que los ha invisibilizado como actores de la producción de alimentos, un número creciente se articula en torno a la propuesta alternativa aquí desarrollada.

Como se ha señalado, el campesinado presenta una gran diversidad; esas identidades campesinas están directamente vinculadas a su contexto territorial y cultural, pero también a su condición social y económica.

Los diversos tipos articulados en torno a la SA buscan reivindicaciones comunes que no han sido reconocidas por la liberalización de la alimentación ni por la seguridad alimentaria, tales como la defensa de sus territorios, el acceso a tierra, subsidios, precios justos, crédito, la transformación del modelo económico mediante el desarrollo de sistemas de producción a pequeña escala basados en la agroecología, entre otros factores (Martínez & Rosset, 2014), que les permitan ejercer la autodeterminación en la producción de alimentos para sus familias y los mercados locales.

### **2.2.2 El papel de las personas consumidoras**

Las personas consumidoras como sujetos de la Soberanía Alimentaria juegan otro de los roles importantes en la propuesta, ya que éstos están ubicados principalmente en zonas urbanas, y buscan acceder a alimentos más sanos y culturalmente adecuados a precios justos, promoviendo así la creación de cadenas cortas de comercialización entre el campesinado y las personas consumidoras.

En este aspecto, la Soberanía Alimentaria pretende que las personas puedan recuperar el control sobre su comida y nutrición (Pattel, 2009). Su papel dentro de la propuesta ha de ser activo: personas consumidoras responsables que estén articulados con el campesinado para generar alternativas conjuntas frente al monopolio alimentario de las empresas agroindustriales y la gran distribución.

En cuanto a las relaciones entre los diversos sujetos de la SA, es importante fortalecer especialmente el acercamiento entre las personas agricultoras y las consumidoras (Rosset, 2003); a través, por ejemplo, de cadenas cortas de comercialización que ayuden a generar una relación directa entre producción y consumo en la provisión de alimentos. Esto ha de ser impulsado mediante políticas públicas que faciliten el acceso a los mercados urbanos por parte del campesinado, para garantizar el acceso de los habitantes urbanos a alimentos sanos, culturalmente adecuados y producidos en la medida de lo posible agroecológicamente.

La creación y participación en canales cortos de comercialización que permitan construir un sistema agroalimentario basado en la Soberanía Alimentaria es visto como uno de los papeles fundamentales de las personas consumidoras. La creación de los referidos canales puede tener lugar articulando a aquellos individuos preocupados por el origen de los alimentos, y que buscan aportar a la construcción de la SA, mediante nuevas formas de acceso a los alimentos que respondan a un consumo más responsable (Soler y Perez, 2013).

Los grupos de consumo organizados en función de esta idea empiezan a generar redes de comercio alternativo, como en el caso de Ecuador con las “canastas comunitarias”; incluso reduciendo los precios de sus alimentos, y también logrando relaciones más directas con agricultores que trabajan con técnicas agroecológicas (Kirwan, 2008). Estas relaciones directas con el campesinado les permiten influir en la creación de espacios para la comercialización de productos de pequeños campesinos en las ciudades, así como en la creación de políticas públicas que generen redes de comercio directo entre consumidores y productores para la Soberanía Alimentaria<sup>36</sup>.

Los/as consumidores/as proponen que las redes de comercio alternativo estén acompañadas de una formación en temas de alimentación. Incluso, en ciertos casos han logrado transformar a los consumidores también en productores de algunos de sus alimentos, a través de iniciativas de agricultura urbana y periurbana, como los ejemplos del caso español de la “Huerta del Sur” en Valencia, o “Bajo el Asfalto está la Huerta” en Madrid (López García, 2011). Iniciativas como estas surgen desde los/as consumidores, como una forma de recuperar el espacio urbano y periurbano, y al mismo tiempo producir alimentos que se vean complementados con la producción de los/as campesinos/as rurales.

Por lo tanto, la ciudad como el territorio donde se encuentran la mayoría de consumidores, se convierte en un espacio en disputa con el modelo de

---

<sup>36</sup> En algunos casos, los consumidores han influido en sus gobiernos locales para la creación de ordenanzas que permitan la creación de ferias agroecológicas en zonas urbanas, así como el apoyo a la creación de huertos urbanos.

producción basado en el agronegocio. En este territorio, los consumidores juegan un papel fundamental en la construcción de nuevas formas de acceso a los alimentos, presionando por la recuperación de los espacios de comercio entre productores y consumidores (mercados populares, mercados agroecológicos), así como de políticas locales que promuevan el abastecimiento directo desde los campesinos en lugares como escuelas públicas, oficinas de gobiernos locales, etc. Pero también en convertirse en el sujeto urbano principal que presiona por la implementación de un modelo de Soberanía Alimentaria.

El abastecimiento constante a las ciudades por parte de los campesinos, no es un problema de producción sino más bien de distribución. La alternativa desde los canales cortos podría reemplazar el sistema de distribución urbano basado en los supermercados, que, como hemos visto en el capítulo anterior, actualmente controlan el abastecimiento en las ciudades. A pesar de esto, existen oportunidades para crear otras redes de abastecimiento: en España, por ejemplo, más del 25% de los consumidores se abastecen de sus alimentos en los comercios tradicionales y otros canales alternativos (MAGRAMA, 2016), lo cual es un porcentaje importante que puede crecer con la presencia de más grupos de consumo responsable.

Es necesario reconocer que los consumidores no son un grupo homogéneo, ya que muchos de sus decisiones son marcadas por el salario, los gustos, edad, entre otros factores. Al respecto, la propuesta de la Soberanía Alimentaria propone que es necesario trabajar en estos aspectos, para encontrar un camino adecuado que permita cambiar el sistema de abastecimiento dominado por los supermercados, basándose en la revalorización de los productos campesinos frente a los procesados (Andino, 2009).

Las redes de consumidores en el actual momento discuten como solucionar el problema de la escala del abastecimiento y sus limitaciones, para reemplazar o al menos disminuir el dominio de las grandes superficies en las ciudades:

“Cuando miramos otras grandes esferas, la restauración o los grandes comedores, es cuando nos encontramos un verdadero problema de

escala: las redes de distribución y transporte, los centros de reparto, los menús y los productos ofertados, están diseñados y adaptados a la agricultura industrializada. La flexibilidad, los bajos precios, la cantidad disponible, hacen un mercado imposible de atravesar. O al menos, mientras el modelo agroecológico no disponga de las herramientas necesarias para tales fines, como, por ejemplo: centros de distribución (estilo Mercamadrid), centros logísticos, una gran oferta y redes eficientes de distribución por toda la ciudad. Dar garantías y estabilidad en el suministro requiere de un salto cuantitativo y cualitativo, requiere de una gran profesionalización, y sobre todo requiere de una gran financiación. Y mientras que las primeras condiciones, pueden ser aceptadas y asumidas, más menos, por las personas que formamos parte de la economía social, la última ya es otro cantar. La financiación, y el riesgo que implica, nos da pánico. A veces es más fácil quedarnos en nuestros proyectos autosuficientes, éticamente intachables, que embarcarnos en algo tan arriesgado como expandir el modelo, en arriesgarnos en una lucha incierta contra el capitalismo.

Esta sea probablemente la gran ventaja del capitalismo frente a la economía social: el riesgo está bien regulado, ganas y/o pierdes en función de lo que has arriesgado (aunque quien tiene mucho nunca pierde, por ser “demasiado grande para caer”). Sin embargo, en la economía social no lo está.” (González, 2014)

La articulación de los consumidores frente a la distribución es todavía baja, pero están creciendo debido a la preocupación cada vez mayor de los consumidores por los efectos de los alimentos procesados en su salud. Por ejemplo, cada vez es más frecuente encontrar en las ciudades movimientos sociales que reivindican justicia en la alimentación, comercio y alimentación justa, por un mayor acceso a alimentos orgánicos, comida lenta o *slow food*, entre otros (Harper et al., 2009), los cuales abogan por un abastecimiento directo entre consumidores y productores. El crecimiento de las redes de abastecimiento alternativo depende en gran medida del apoyo con el que cuenten por parte de los gobiernos locales y nacionales, para contar con la infraestructura y políticas

necesarias, para asumir el reto de lograr que los consumidores prefieran los productos locales y agroecológicos provenientes de la agricultura campesina.

En ese sentido, una de las propuestas de las redes de consumidores es replicar la experiencia de participación entre la mayoría de actores de la alimentación de las ciudades, como la que se dio Estados Unidos con los Consejos Alimentarios Urbanos (*Food Policy Councils*), que permitan replantear los sistemas alimentarios urbanos desde la perspectiva de la Soberanía Alimentaria, partiendo del hecho de que las ciudades pueden influir en el fortalecimiento de estas propuestas alternativas (Harper et al., 2009); no se trata de plantear una autosuficiencia alimentaria inmediata, sino de fortalecer redes alimentarias alternativas al sistema agroalimentario convencional desde el ámbito municipal; estas redes/consejos pueden ser una oportunidad para replantear las relaciones entre las ciudades y el medio rural de su entorno, reorganizando las relaciones dentro de la cadena de valor.

### **2.2.3 Movimientos campesinos que promueven la Soberanía Alimentaria**

A mediados de los años 90 empiezan a surgir movimientos campesinos, coordinados globalmente, como respuesta al control creciente de las corporaciones transnacionales sobre el sistema agroalimentario y a la creciente marginación del campesinado. En ese contexto, nace La Vía Campesina a nivel internacional, movimientos regionales como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), y locales como el Movimiento Sin Tierra de Brasil.

A nivel global surge la Vía Campesina, como una respuesta a la creciente globalización de la alimentación y el control de la agroindustria transnacional. En el contexto de la internacionalización de los movimientos sociales que forman los denominados movimientos altermundistas (Antentas & Vivas, 2009). Una de las razones principales que originó el movimiento de la Vía Campesina es la lucha contra la agroindustria y la propuesta de un sistema agroalimentario alternativo basado en la Soberanía Alimentaria.

Según Desmarais (2011), el origen de la Vía Campesina se remonta a la década de los 80, a raíz de organizaciones campesinas de varios países que participaban en diálogos e intercambios durante esos años. Los cuales desembocaron en la creación de tres movimientos regionales: Coordinadora Campesina Europea (CPE), Asociación de Organizaciones Agrarias Centroamericanas (ASOCODE) y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC). Posteriormente, en 1992 hubo una primera reunión de estas organizaciones en Managua en el congreso de la Unión Nacional de Agricultores y de Ganaderos (UNAG), donde se discutió la necesidad de contar con una organización global campesina.

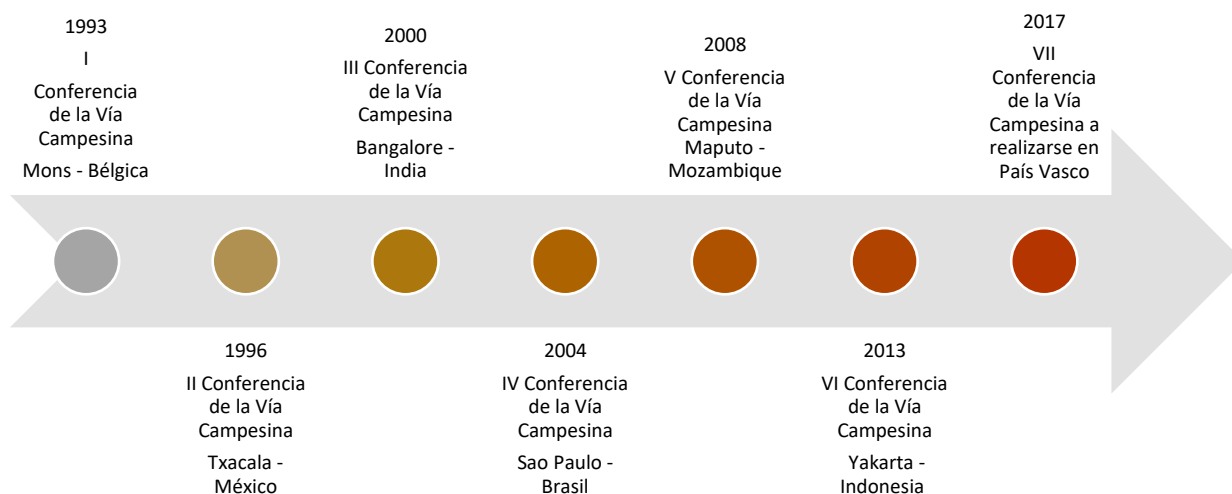
La fundación oficial de la Vía Campesina se da en mayo de 1993, paralelamente a su primera conferencia en Mons – Bélgica. Durante esta conferencia se definen su estructura y estrategia (Vía Campesina, 2011b), lo cual determinará su accionar a lo largo de los años siguientes. La Vía Campesina como organización, en un primer momento se expresó y se opuso al neoliberalismo, las transnacionales y la implementación de cultivos transgénicos (Borras, 2004), como una respuesta directa a la nueva reconfiguración del sistema agroalimentario.

La internacionalización de los movimientos campesinos y su integración en una organización supranacional que los representa ha sido uno de los hechos más destacables de la organización campesina internacional de los últimos años. La confluencia de diversos procesos, tales como la necesidad de reformas agrarias en diversos países, la lucha contra las políticas promovidas por las organizaciones internacionales como FAO, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, etc., tuvieron como consecuencia una respuesta organizativa global, que se articuló en el plano ideológico en torno a un paradigma alternativo, en lo que se denominaría posteriormente la Soberanía Alimentaria (Borras, 2004)<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Los críticos del surgimiento del movimiento campesino global lo ven como una especie de “nuevos populistas”, al no considerar los problemas que conllevan alimentar a la población mundial creciente, los

Estos aspectos han sido abordados y discutidos por la Vía Campesina a lo largo de las conferencias mundiales que se realizan cada 4 años aproximadamente desde su creación. La última se ha desarrollado en el País Vasco en julio del 2017, y en la misma se han afrontado estrategias y redefiniciones en el marco de la Soberanía Alimentaria y las reivindicaciones campesinas.



*Figura 2.2.* Las conferencias de la Vía Campesina desde su creación  
Elaboración propia en base a (Vía Campesina, 2016)

Desde su creación, la Vía Campesina ha ido creciendo hasta contar en la actualidad con más de 164 organizaciones en 73 países en las cuales participan más de 200 millones de personas (Vía Campesina, 2016). Ello refleja la creciente preocupación de las organizaciones campesinas por el sistema agroalimentario global, y sus efectos sobre la agricultura y las poblaciones rurales.

La Vía Campesina se define como:

---

cuales han sido solucionados en gran medida por el aumento de productividad reciente y el desarrollo del capitalismo agrario (Bello & Baviera, 2009).



“Movimiento internacional que agrupa a millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. Se opone firmemente a los agronegocios y las multinacionales que están destruyendo los pueblos y la naturaleza”. (Vía Campesina, 2011b)

El objetivo primordial de esta organización es: “hacer realidad la soberanía alimentaria y detener el destructivo proceso neoliberal” (Vía Campesina, 2011b). Esta organización es la principal promotora de la Soberanía Alimentaria a nivel internacional, y su razón de ser es justamente la inclusión de esta propuesta como un derecho en todos los países e instituciones internacionales.

Según Borras (2004, pág. 10) “fue precisamente la amenaza del neoliberalismo lo que impulsó a diversos grupos nacionales y locales de campesinos y agricultores a crear su propia red y movimiento transnacional” para construir una respuesta diferente a las planteadas por la OMC con la liberalización de los mercados alimentarios; así como la alternativa propuesta por la FAO con la seguridad alimentaria.

Actualmente la Vía Campesina, ha considerado importante participar en discusiones al interior de la FAO como una forma de incidir en las políticas alimentarias globales y las adoptadas por los Estados, siendo miembro activo del “Diálogo Global sobre Agricultura Familiar” que inició en el año 2014 con la declaración por parte de la FAO del “Año internacional de la agricultura familiar”. Su participación en este espacio según la coordinadora general de la Vía Campesina Elizabeth Mporu, se da debido a que “La Vía Campesina defiende la soberanía alimentaria y la pequeña agricultura agroecológica y creo que la colaboración que iniciamos hoy cambiará muchas cosas” (FAO, 2014c), refiriéndose a que una de sus estrategias es influir en el interior de este organismo reivindicando los derechos del campesinado.

La Vía Campesina es una de las organizaciones sociales de carácter internacional más grande que existe en la actualidad, y su papel en la promoción de la Soberanía Alimentaria ha sido fundamental para que este concepto sea conocido a nivel mundial, logrando poner nuevamente las preocupaciones sobre la alimentación y el futuro del campesinado en la ciudadanía, espacios académicos, institucionales y estatales.

A nivel regional, otra de las organizaciones nacidas en esta época ha sido la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), que surgió en 1992 a raíz de las movilizaciones por los 500 años de resistencia. Esta organización forma parte de la Vía Campesina internacional, y aglutina a la mayoría de organizaciones campesinas latinoamericanas (Tabla 2.1).

**Tabla 2.1**  
Principales organizaciones miembros de la CLOC

Organizaciones	
Asociación de Pequeños Productores del Noreste de Córdoba (APENOC)	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC)
Asociación de Trabajadores del Campo (ATC)	Comissão Pastoral da Terra - Amazonas (CPT)
Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI)	Confederación Campesina del Perú (CCP)
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR)	Confederación Nacional e Indígena "El Surco"
Belize Association of Producers Organization (BAPO)	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FNMCB-BS)
Central Campesina Cardenista	Confederación Nacional de Mujeres del Campo (CONAMUCA)

## Capítulo 2: La Soberanía Alimentaria

---

Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN)	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)
Confederación Nacional Sindical Campesina e Indígena de Chile (NEHUEN)	Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Campesino (CONFEUNASSC)
Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB)	Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social (CONFEUNASSC-CNC)
Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH)	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC)
Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA)	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP) Mesa Nacional Campesina (MNC)
Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO-CUT)	Movimiento dos Pequenos Agricultores (MPA)
Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)	Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE)
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA)
Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)	

---

Fuente: GLOOBAL, 2014

Elaboración propia

La CLOC ha promovido a nivel regional la Soberanía Alimentaria como una alternativa surgida desde los movimientos campesinos, teniendo como objetivo influir en gobiernos e instituciones multilaterales para cambiar las políticas que afectan al pequeño y mediano campesinado (CLOC, 2016).

“Luchamos juntos y juntas a la Vía Campesina para desarrollar la solidaridad, la unidad en la diversidad entre las organizaciones miembros para promover las relaciones económicas de igualdad, de paridad de

género, de justicia social, la preservación y conquista de la tierra, del agua, de las semillas y otros recursos naturales; la soberanía alimentaria; la producción agrícola sostenible y una igualdad basada en la producción a pequeña y mediana escala”. (CLOC, 2016).

La CLOC es reconocida como una de las organizaciones campesinas más importantes que ha promovido la Soberanía Alimentaria a nivel regional. En ese sentido, el papel de esta organización ha sido destacable en el apoyo a los procesos de reconocimiento del derecho a la Soberanía Alimentaria en algunas legislaciones, como en el caso de Ecuador<sup>38</sup>.

Otro movimiento social, de origen campesino, que contribuyó a consolidar la propuesta en varios espacios ha sido el movimiento por la agroecología. Este trata de dar bases científicas a la construcción de un sistema alternativo, a través de la agroecología como instrumento para reducir los efectos ambientales de la agricultura actual (Padilla & Guzmán, 2009). Bajo estas premisas, la agroecología surge con fuerza, apoyada por grupos organizados de científicos y consumidores, promoviendo una agricultura basada en la Soberanía Alimentaria.

En los orígenes de la agroecología se pueden detectar dos tendencias diferenciadas (Wezel et. al., 2009): por un lado, aquella que apela estrictamente a su carácter científico, contemplando la investigación para producir conocimiento (la ciencia), e incorporando aplicaciones tecnológicas derivadas del conocimiento cotidiano de campesinos y agrónomos (la práctica); y por otro lado, una tendencia más reciente, que considera no solo el ámbito científico-práctico sino también una visión política; precisamente a través de la Soberanía Alimentaria (el movimiento), para promover alternativas de producción sustentable entre los agricultores que permitan cambiar el sistema actual de producción de alimentos. En la actualidad, la agroecología se articula a la propuesta de la Soberanía Alimentaria, conjugando la ciencia, la práctica y el movimiento dentro de una propuesta única.

---

<sup>38</sup> La FENOCIN, afiliada a la CLOC, fue una de las organizaciones que realizó presión social para que la Soberanía Alimentaria se reconociera en la Constitución.

Bajo la premisa de unir las tres dimensiones anteriores, una de las principales organizaciones articulada en torno a la agroecología en Latinoamérica es el Movimiento Agroecológico de América Latina y El Caribe (MAELA), el cual promueve la agroecología como una alternativa al sistema de producción de alimentos actual, apoyada en sus principios políticos en la Soberanía Alimentaria.

En esta sección dedicada a los movimientos y organizaciones sociales orientadas a la SA cabe hacer una mención especial al Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil, como una de las organizaciones campesinas más importantes de Latinoamérica. Este movimiento es una evolución de varias luchas de trabajadores rurales y campesinos en este país, los cuales frente al aumento de la concentración de la tierra y al desplazamiento de mano de obra por la modernización agraria de las haciendas, deciden, apoyados por la iglesia, ocupar tierras para repartirlas a sus miembros (Harnecker, 2002).

El MST se fundó oficialmente en Brasil en enero de 1984, durante el “Primer Encuentro Nacional de Trabajadores Sin Tierra” (Harnecker, 2002, pág. 27). Pero tuvo mayor relevancia a mediados de los años 90, ya que fue uno de los protagonistas de las movilizaciones antiglobalización y libre comercio de esta época, buscando como objetivo principal impulsar la reforma agraria y la redistribución de la tierra. El MST ha recorrido un camino, basado en el arraigo territorial, que le ha permitido contar con territorios autogestionados y escuelas de formación, generando además acciones que le permitieron recuperar tierras para los más pobres, tanto del campo como de la ciudad.

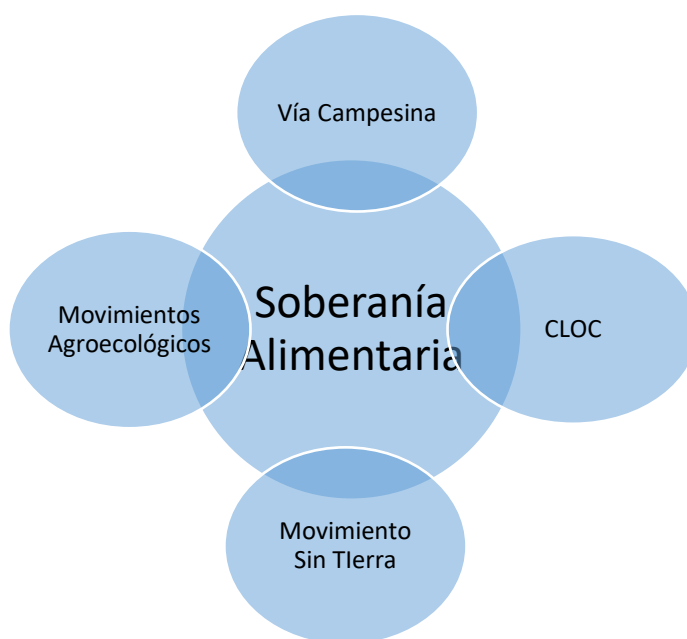
Este fue otro de los movimientos que han aportado en la construcción de una alternativa de sistema agroalimentario desde la Soberanía Alimentaria, organizando espacios territoriales y reivindicando el papel que tiene la redistribución de la tierra, como un comienzo de construcción de un sistema alternativo al actual, sirviendo de inspiración para otros movimientos locales en varios países.

Al ser el MST uno de los miembros fundadores de la Vía Campesina y, al mismo tiempo, ser el movimiento rural más grande de la región, ha sido uno de los principales promotores de la Soberanía Alimentaria en Brasil y Latinoamérica (Holt-Giménez, 2009), sobre todo por su capacidad de articulación y coordinación con otros movimientos campesinos, visibilizando a los millones de pequeños productores que optan por este modelo.

Pero además de esto, el papel del MST y su relación con movimientos que promueven la SA ha sido importante, especialmente en la promoción de las alternativas de producción de alimentos entre los miembros de su movimiento: fundando escuelas agroecológicas, fomentando entre los campesinos la disminución de usos de químicos, y creando redes de comercialización de sus productos para consumidores en las ciudades.

En definitiva, la reorganización de los movimientos campesinos y sociales vinculados a la agricultura y la alimentación en Latinoamérica fue una respuesta a la globalización del sistema agroindustrial dominado por grandes transnacionales, que excluyó y desplazó en el proceso a muchos pequeños y medianos campesinos, sin tomar en cuenta los costos ambientales que la aplicación de este modelo tuvo sobre los territorios.

Estos y otros movimientos decidieron unirse y coordinar acciones en torno al paraguas de la Soberanía Alimentaria (Figura 2.3), como una estrategia de visibilizar la alternativa al modelo vigente de alimentación. La articulación de estos movimientos en torno a la propuesta de la Soberanía Alimentaria les permitió tener mayor fuerza e incidencia en la región, influyendo posteriormente en la incorporación de la Soberanía Alimentaria en algunas legislaciones, especialmente de los gobiernos adheridos a la Alianza Bolivariana para los pueblos de América (ALBA), donde se establecieron acuerdos iniciales para incorporar este concepto.



*Figura 2.3. Organizaciones sociales organizadas en torno a la Soberanía Alimentaria en Latinoamérica*  
Elaboración propia

#### **2.2.4 Las cuestiones de género en la Soberanía Alimentaria.**

Las cuestiones de género han sido incorporadas de forma tardía a la construcción de la propuesta de la Soberanía Alimentaria. El papel de las mujeres en el campo es de suma importancia, sobre todo en la agricultura campesina. Debido a patrones como la migración y la pluriactividad, o las propias condiciones económicas, las mujeres han quedado a cargo de la agricultura en algunas zonas. En este contexto, las mujeres sufren aún más las consecuencias de este sistema sumamente inequitativo y desigual.

El trabajo femenino en el mantenimiento de la agricultura campesina, del que se carece de algunos datos estadísticos, ha sido invisibilizado, precisamente por ser labores que históricamente han asumido principalmente las mujeres.

Se ha visibilizado más la pluriactividad masculina del área rural, donde uno o varios miembros de la familia campesina se ven obligados a emigrar a otras ciudades o a trabajar en otra actividad para poder completar los ingresos familiares, y así poder mantener a la familia. En muchos casos, es la misma

mujer la que trabaja en otra actividad, realiza las labores domésticas y además trabaja en la granja familiar (Kay, 2009). Esto genera una cada vez mayor sobreexplotación de la mujer, que no es reconocida a causa de construcciones de género patriarcales que asignan menor valor su trabajo, tanto en la esfera pública como en la privada.

La feminización de la pobreza rural se define a partir de las diferencias entre géneros en las condiciones laborales y de trabajo del campo, así como las diferentes formas de experimentación de la pobreza (Caro, 2010). Las mujeres rurales ecuatorianas, por ejemplo, solo recibían el 21,33% del total del ingreso rural a mediados del 2006 (FAO, 2008).

Esta situación de distribución inequitativa de los ingresos, sumado al casi nulo reconocimiento de las labores no remuneradas en el hogar, hace que las mujeres del campo sean uno de los grupos que más siente la pobreza en su territorio. Lamentablemente, existen pocos datos de pobreza diferenciada por género que nos muestren de forma detallada esta diferencia.

Ecuador tiene, por ejemplo, en la actualidad un 40,73% del total de la población rural viviendo en situación de pobreza, el cual sigue siendo un porcentaje muy alto a pesar de la reducción que ha tenido lugar durante la última década. Las familias encabezadas por mujeres son en el país más pobres que aquellas guiadas por hombres (FAO-RLC, 2012). Las oportunidades para hogares del primer grupo no son alentadoras, ya que es más difícil acceder a fuentes de empleo, en las que se privilegia a los hombres, y a mayores ingresos agrícolas dentro de una economía campesina dominada por estos. Sin embargo, también es importante destacar la actuación femenina en la economía campesina y como protagonista de la construcción de Soberanía Alimentaria en sus comunidades.

Dentro de este panorama, muchas mujeres del ámbito rural se han visto forzadas a trabajar en otras actividades diferentes a la agricultura y en condiciones de explotación y precariedad laboral. La incorporación de las mujeres en otras actividades remuneradas se ha hecho evidente en ciertos sectores agroindustriales, como los hortícolas y las florícolas.



Esta creciente feminización del mercado laboral es dada en condiciones de explotación por los bajos salarios y, en algunos casos, sin contemplar las normas de seguridad y salud laboral. Un ejemplo de ello lo encontramos en el caso de la industria florícola, tanto en Ecuador como en Colombia, donde las trabajadoras reciben salarios muy bajos y en condiciones de trabajo precarias (Korovkin & Sanmiguel, 2007).

Desde los grupos de mujeres rurales se propone como necesario lograr reformas agrarias, así como poner en marcha un proceso de repartición de otros recursos productivos en igualdad de condiciones, para de esta forma construir Soberanía Alimentaria con equidad en los sectores rurales (Caro, 2010). Una de las principales causas de la pobreza rural es la distribución de tierras y las diferencias que existen entre los recursos que manejan los hombres frente a los de las mujeres.

La pobreza rural de las jefas de hogar obliga a pensar en generar mejores condiciones para el acceso a la propiedad de recursos como la tierra para este colectivo; y, al mismo tiempo, reconocer que la familia campesina está cambiando en su estructura, y que el papel de la mujer siempre ha sido activa y vital dentro de la agricultura para la Soberanía Alimentaria.

En cuanto a la migración, las mujeres sufren el efecto de la salida de miembros de la granja familiar o la comunidad en busca de trabajo temporal, ya que ellas acostumbran quedar a cargo económica y socialmente del hogar; y cuando deciden emigrar, con frecuencia consiguen trabajos mal remunerados (IFAD, 2013). En Ecuador, por ejemplo, la migración de las zonas rurales es un fenómeno frecuente, que aumentó en crisis nacionales de años anteriores, tanto internas como externas<sup>39</sup>. Las migraciones del campo a las ciudades fueron causadas sobre todo por la pobreza de los sectores rurales (Ochoa, 2010),

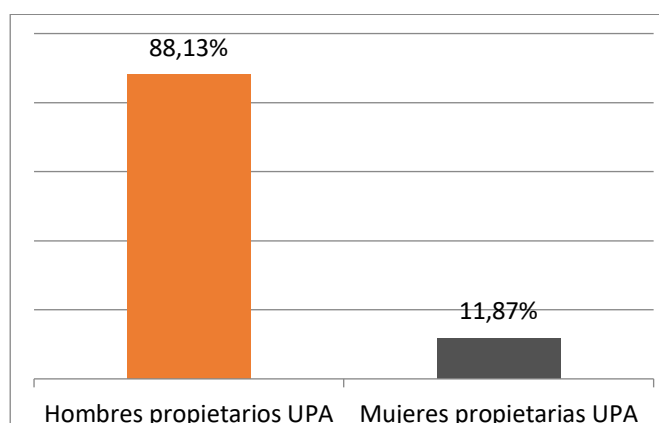
---

<sup>39</sup> Las migraciones internas se produjeron mayoritariamente hacia ciudades principales del Ecuador, como Quito, Guayaquil y Santo Domingo. Esta última, como consecuencia de de este fenómeno, pasó a convertirse en la tercera ciudad más grande del país (INEC, 2010). En cuanto a las externas, se dieron principalmente a España y EEUU.

quienes sin contar con ingresos suficientes en el campo deben trasladarse, de manera temporal o permanentemente, a las ciudades.

Este fenómeno obligó en algunos casos a incrementar la presión sobre las mujeres en la agricultura familiar campesina, así como en las labores domésticas y otras actividades para sustentar los hogares. Este esfuerzo fue invisibilizado y poco reconocido por el resto de la sociedad; especialmente por ciertos miembros de las comunidades rurales que no han favorecido una mayor presencia de lideresas en las organizaciones campesinas, y en la toma de decisiones sobre los territorios donde ellas viven y trabajan.

La población femenina rural es propietaria en el Ecuador de solo un 11,82% de las Unidades de Producción Agrícolas (UPA), los hombres conservan la gran parte (Flores, 2011). De las pocas mujeres propietarias de la tierra, el 80% produce en una superficie inferior a 5ha, y apenas el 6,9% recibe crédito frente al 93,1% de los hombres del sector rural (FAO, 2008). El acceso a los recursos para la agricultura es favorable a los hombres, haciendo que se dificulte hablar de construcción de Soberanía Alimentaria si no se cumple con una redistribución que beneficie diferenciadamente a las mujeres.



*Figura 2.4.* Mujeres propietarias de UPA frente a hombres

Fuente: Flores, 2011

Elaboración propia

Las mujeres campesinas en Ecuador han tenido menos posibilidades de acceso a los recursos naturales y productivos. Tales como: tierra, crédito, agua y semillas, necesarios para la agricultura familiar y la Soberanía Alimentaria. En el

caso del crédito, el panorama tampoco mejora, siendo claramente favorable a los hombres (Flores, 2011).

De acuerdo a Patel (2007), los movimientos y organizaciones que promueven la Soberanía Alimentaria han empezado a dar reconocimiento al mayor rol que tienen las mujeres en la producción agrícola y en la comida, mencionando que estas son responsables de entre el 60% y el 80% de la alimentación en los países en desarrollo, y que apenas cuentan con menos del 2% de la tierra. Esto es uno de los resultados de la estructura patriarcal que prevalece en el campo.

El reconocimiento del papel de las mujeres y sus derechos es uno de los grandes retos a reflexionar y cambiar en las organizaciones campesinas y los Estados. En varios casos las legislaciones solo reconocen la propiedad de la tierra a los hombres. Es por ello que uno de los prerrequisitos para lograr un cambio en el sistema de producción es transformar las situaciones actuales de sexismo y patriarcado (Patel, 2007).

En este sentido, la discusión en torno a género y acceso a recursos productivos es uno de los temas prioritarios a ser aclarados por parte de las organizaciones campesinas (Agarwal, 2014), con el fin de visibilizar las propuestas y la forma en que la Soberanía Alimentaria puede contribuir a cambiar las inequidades al interior de las familias campesinas y sus organizaciones.

Con esto concuerda Bernstein (2014), que considera que la propuesta promovida por las “comunidades campesinas” respecto a la Soberanía Alimentaria no visibiliza las tensiones de género y generacionales, que producen conflictos en las comunidades y no son identificadas adecuadamente en la propuesta, pues no se reconoce que promueven la formación de elites dentro de las comunidades, que impiden el acceso a recursos debido al dominio de las relaciones patriarcales en el territorio, que afectan el acceso y la participación de mujeres y jóvenes.

Frente a estas críticas las organizaciones, como la Vía Campesina, argumentan que se están incorporando progresivamente las demandas de las mujeres a la

discusión global, lo que implica un reconocimiento explícito de que ellas son las principales afectadas por la destrucción de los recursos naturales y productivos para la agricultura, sobre todo en los países en desarrollo.

Por esta razón, las organizaciones de mujeres plantean una serie de demandas que ayuden a mejorar y equiparar su situación respecto a los hombres campesinos. Entre las principales que se han identificado se puede mencionar: a) promover y aumentar la participación de las mujeres, b) aumentar su acceso a la información, c) visibilizar y afrontar la cuestión del trabajo doméstico, d) garantizar el acceso de las mujeres a las políticas públicas, agua, tierra, crédito, e) garantizar la equidad de renta y f) garantizar los derechos sexuales y reproductivos (Siliprandi, 2013). Es decir, poner énfasis y reconocer las enormes diferencias, tanto en el campo como en la ciudad, que han puesto a las mujeres en una situación desigual respecto a los hombres en el sistema alimentario actual.

El acceso a la propiedad de la tierra por la población femenina es visto como una de las reivindicaciones principales en las discusiones de Soberanía Alimentaria; ya que, a partir de lo que hemos analizado, puede definirse al sector rural como un habitual reproductor de desigualdades sociales de género (León, 2009). En ese sentido, la discusión va en camino a la cada vez mayor visibilización y reconocimiento del papel de las mujeres y su importancia en la construcción de alternativas, para desarrollar como parte de la SA políticas diferenciadas de género, que aporten a reducir y eliminar las desigualdades en el campo.

Para las organizaciones de mujeres, es también necesario cambiar la estructura patriarcal que, al interior de los movimientos campesinos y las familias rurales, dado que reproducen el sistema de exclusión (GRAIN, 2007).

Para las mujeres involucradas en el movimiento de Soberanía Alimentaria a nivel global, las relaciones entre mujeres y hombres en el movimiento son vistas de la siguiente manera:

“Nos aferramos a esta oportunidad de dejar detrás de nosotras todos los prejuicios sexistas y avanzar hacia una nueva visión del mundo, construida sobre los principios de respeto, de igualdad, de justicia, de solidaridad, de paz y de libertad.

Estamos movilizadas. Luchamos por el acceso a la tierra, a los territorios, al agua y a las semillas”. (Declaración de Nyeleni, 2007b)

Existe por tanto una discusión interna en los movimientos campesinos y por la Soberanía Alimentaria, reconociendo las diferencias existentes y la necesidad de trabajo conjunto para superarlas, con el fin de sentar las bases de un nuevo sistema agroalimentario que cambie tanto interna como externamente las desigualdades de género actuales.

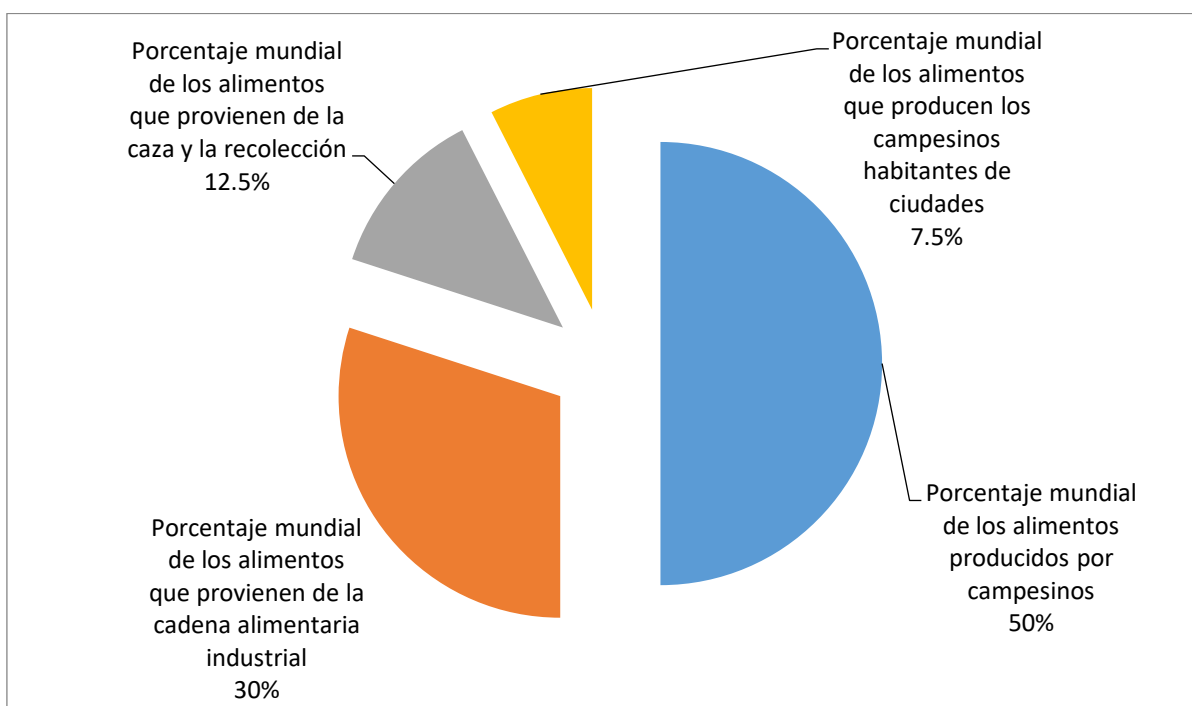
### **2.2.5 Agricultura campesina y desigualdades sociales**

En cuanto a lo social, la Soberanía Alimentaria es una propuesta que prioriza, sobre todo, el papel de la agricultura campesina en la construcción de un sistema agroalimentario diferente. Los movimientos campesinos reconocen que para lograr SA es necesario generar cambios sociales importantes en el campo, que empiecen por reducir la desigualdad, aumentar el apoyo a los agricultores por parte de los gobiernos, mejorar la educación, y cambiar la profunda división sexual del trabajo, que genera también violencia de género (Cumbre de los Pueblos, 2012).

Es decir, la propuesta de la Soberanía Alimentaria se propone reconocer y eliminar las profundas desigualdades sociales del campo; y plantea que estos cambios solo son posibles creando un sistema agroalimentario en base a la agricultura familiar campesina, considerando que el actual está basado en la agroindustria e intensificación de la producción. Sin embargo, como ya se ha señalado, la agricultura familiar está siendo también cuestionada en el interior del movimiento, sobre todo por su papel en la reproducción del patriarcado (Patel, 2009).

Por otra parte, cabe reconocer que la familia campesina como tal está cambiando mucho en la actualidad, debido a factores como la migración, o el papel cada vez mayor de la mujer en la actividad del campo, entre otros. Tanto el término de agricultura familiar como el de agricultura campesina tienen tras de sí al sujeto principal de la Soberanía Alimentaria: el campesinado, que es reconocido como el principal agente impulsor de un nuevo régimen para producir alimentos.

El papel de este tipo de agricultura es visto como fundamental, ya que es a partir de ella que actualmente se alimenta a más del 70% de la población mundial (ETC, 2010).



*Figura 2.5. Campesinos alimentan al menos al 70% de la población mundial*  
Fuente: (ETC, 2010)

Una de las principales reivindicaciones sociales propuestas por SA es, como hemos mencionado, el acceso a la tierra; ya que la situación actual en relación a su tenencia, especialmente en el sur global, es bastante inequitativa, generando pobreza y exclusión. Desde la visión de la Vía Campesina y organizaciones campesinas locales se considera que su adecuada distribución, ayudaría a solucionar muchas de las tensiones sociales que existen en la actualidad en el campo. Estas tensiones han provocado que, por ejemplo, la Vía

Campesina organice campañas globales y nacionales, en alianza con otras organizaciones y grupos sociales para exigir reformas agrarias, especialmente en países del sur global (Borras, 2008).

La propiedad y la redistribución de la tierra son preocupaciones constantes en el movimiento campesino debido a la concentración de este recurso por parte de agroindustrias locales e internacionales, y la dificultad en su acceso. Especialmente a raíz de los recientes fenómenos de reconcentración, sobre todo para agrocombustibles, *commodities*, inversión y conservación (Borras, Hall et al., 2011).

### **2.2.6 Las relaciones campo-ciudad y la soberanía alimentaria**

Otro elemento importante para esta discusión, en cuanto al nivel de análisis sobre lo social, es el reconocimiento de las diferencias existentes entre el campo y la ciudad, donde se subrayan las desigualdades en el acceso a determinados servicios por parte de los habitantes del medio rural en comparación con los pobladores de las ciudades.

El cambio social necesario para lograr Soberanía Alimentaria es visto entonces como uno que aporte a la construcción de equidad, creando un intercambio de conocimientos entre campesinos y habitantes de las ciudades, con miras a la construcción de un sistema que genere autodeterminación en las decisiones agroalimentarias de las granjas familiares campesinas; y al mismo tiempo, disminuya la dependencia marcada de la alimentación a base de monocultivos intensivos en manos de las agroindustrias y corporaciones mundiales alimenticias.

Desde la dimensión social de la SA, se propone un avance en el dialogo con los sectores urbanos, sobre todo, con los consumidores; y al mismo tiempo, se pretende generar las condiciones sociales adecuadas para el cambio en el patrón de exclusión e inequidad que existe en las poblaciones rurales en la actualidad.

La articulación de las organizaciones campesinas con las de consumidores y productores de la ciudad es probablemente una de las características que más se promueven en la Soberanía Alimentaria, ya que, a través de una coordinación efectiva entre todos estos actores fundamentales, se podría contribuir a un cambio eficaz del sistema alimentario (McMichael, 2013).

En ciertos ámbitos locales ya se observan crecientes complementariedades entre campo y ciudad. Sin embargo, éstas todavía tienen que trabajar mucho en acciones para incluir, sobre todo, a los campesinos con pocas tierras y a los consumidores más pobres; además de resolver temas como el aumento de la producción agroecológica, para asegurar la provisión a los consumidores (Rebai, 2011).

La creciente organización y articulación, tanto a nivel global como local, de las organizaciones que promueven la Soberanía Alimentaria ha contribuido a que surjan nuevamente al debate el tema del campesinado y la agricultura, visibilizando sobre todo la importancia de los campesinos en la alimentación, así como las inequidades sociales, especialmente en cuanto al acceso de recursos productivos, además del rol de los consumidores y su papel en la construcción de redes alimentarias alternativas o la participación en *food policy councils* que ya hemos mencionado anteriormente.

### **2.2.7 La Soberanía Alimentaria frente al hambre**

La Soberanía Alimentaria se plantea como una alternativa frente al hambre mundial, proponiendo que la agricultura campesina puede ayudar a una mejor provisión y distribución de alimentos que provengan, en lo posible, de las comunidades locales cercanas, así como que estos alimentos sean culturalmente adecuados, sanos y nutritivos.

Un informe de FAO, FIDA y PMA (2013) sugiere que la mayor disponibilidad de alimentos en el mundo no ha mejorado la nutrición global, principalmente por falta de medidas y políticas claras para mejorar socialmente el tema de la alimentación. La fuerte dependencia de dietas a base de cereales, provenientes



de importaciones –especialmente en los países del sur–, puede estar contribuyendo a que la comida no se diversifique y existan vulnerabilidades sociales derivadas de la falta de alimentos.

El tema del hambre en el mundo es una preocupación social crucial que ha generado un mayor debate en las organizaciones campesinas y de productores para crear coordinaciones de ambos sectores, como sujetos de la Soberanía Alimentaria que tratan de tener más influencia en las políticas públicas y marcos normativos de los países. El caso ecuatoriano, con la inclusión del concepto de Soberanía Alimentaria en la Constitución, resultado de la acción colectiva articulada entre movimientos campesinos y grupos de consumidores, muestra cómo la preocupación social que existía en ese momento<sup>40</sup> fue uno de los catalizadores del reconocimiento de la SA, y puso el tema del hambre y la disponibilidad de alimentos en el debate internacional.

### **2.2.8 Reflexiones sobre el concepto de Soberanía Alimentaria y las diversas organizaciones y sujetos que participan de la propuesta**

La Soberanía Alimentaria, desde su origen, pretende cambiar el sistema agroalimentario hegemónico por otro basado en la autodeterminación de campesinos y consumidores, en cuanto a la toma de decisiones sobre qué alimentos se producen y para quiénes. Esto desde diversas escalas: locales, regionales, nacionales e internacionales; promoviendo un modelo de producción basado en la agroecología y en las redes de comercialización cortas manejadas por productores y consumidores.

Las diversas organizaciones que han impulsado esta propuesta desde lo local a lo internacional se han convocado a través de lo político, fortaleciéndose y articulándose alrededor de la propuesta de Soberanía Alimentaria, que adoptaron como una bandera de lucha y reivindicación en torno a la transformación del sistema agroalimentario.

---

<sup>40</sup> En el año 2008, cuando fue aprobada la Constitución se estaba viviendo una crisis alimentaria mundial, debido a la subida internacional de los alimentos, lo cual generó debate nacional sobre el tema de la alimentación en el Ecuador.

La soberanía se ejerce habitualmente desde el ámbito del Estado (o del Estado-Nación de la tradición liberal europea) como veremos más adelante. La Declaración de Nyeleni (2007a) alude al derecho "de los pueblos", en una clara expresión de la insuficiencia (e incluso la oposición) del Estado tradicional para impulsar la diversidad de aspiraciones que subyacían al potencial transformador del concepto (Edelman, 2014). Sin embargo, la expresión política de la Soberanía Alimentaria requiere de instrumentos que pertenecen de forma mayoritaria al ámbito de lo público. Por lo tanto, la decisión del campesinado sobre qué cultivar debería ser apoyada por el Estado, en lo que respecta a políticas que le permitan acceder a crédito, tierra, agua y otros recursos para ejercer su soberanía en cuanto a la producción de alimentos.

Por otro lado, los/as consumidores, como sujetos de la Soberanía Alimentaria, trabajan articuladamente con los campesinos, para que puedan acceder a alimentos sanos y culturalmente adecuados. Sin embargo, el rol del Estado para que esto ocurra debe ser el de garantizar el derecho de los consumidores a acceder a estos alimentos, generando políticas que les permitan crear redes de comercialización locales, tener salarios justos, e incluso producir alimentos en los territorios urbanos, para así complementar su alimentación con la producción de los campesinos.

Las relaciones entre productores y consumidores en un régimen agroalimentario para la Soberanía Alimentaria implican un trabajo conjunto, apoyado por políticas públicas, para ejercer el derecho a la alimentación sana y saludable que esta propuesta busca crear.

### **2.3 (Re)construyendo la agricultura campesina: producción, distribución y consumo para la Soberanía Alimentaria**

La SA, a través de sus diversos actores, propone algunas alternativas y reflexiones frente a lo productivo, económico y ambiental, en función de construir un sistema agroalimentario alternativo, que pueda llegar a reemplazar al vigente.

En algunos de estos aspectos, los actores continúan la construcción y discusión frente a cómo abordar estas temáticas, las cuales presentamos a continuación para entender de mejor manera las implicaciones de un sistema agroalimentario basado en la Soberanía Alimentaria.

### **2.3.1 La agroecología, un sistema de producción para la Soberanía Alimentaria**

En cuanto a la organización productiva, se ha discutido mucho sobre cómo crear un sistema de producción de alimentos para la Soberanía Alimentaria, que permita obtener suficientes alimentos producidos localmente, que sean culturalmente adecuados, de preferencia agroecológicos, que al mismo tiempo puedan ser distribuidos en territorios cercanos y que cuenten con la participación activa de sectores urbanos, contribuyendo de esta forma al buen vivir de los/as habitantes de los territorios.

Algunos análisis, sin embargo, como los de Bernstein (2014) y Edelman (2014), consideran que la Soberanía Alimentaria todavía no da una respuesta a cómo se daría esta transición desde tecnologías de producción de alimentos convencionales hacia un modelo más sostenible. Por el contrario, Altieri (2012) considera que la producción de alimentos por parte de los campesinos podría aportar a generar una agricultura mucho más sostenible, que fomente la agrobiodiversidad y mejore las técnicas campesinas de agricultura con las innovaciones de la agroecología.

La Soberanía Alimentaria adopta como una forma de producción los métodos agroecológicos, pues sus promotores consideran que estos pueden reemplazar perfectamente a la producción con tecnología de la revolución verde que se fomenta en el sistema agroalimentario hegemónico.

El sistema de producción para la Soberanía Alimentaria considera que debería basarse en la promoción de formas biodiversas, socialmente justas y agroecológicas; potenciando el papel de la agricultura campesina que produce

más del 50% de los alimentos para consumo doméstico con una cantidad de tierra inferior al 30% (Altieri & Nicolls, 2013).

Para la perspectiva analizada, la disminución en el uso de insumos químicos debe darse junto al fomento de otras formas de producción más sustentables, como la agroecología, la cual es entendida como el manejo y aplicación de principios ecológicos a los agroecosistemas, mejorando la capacidad del suelo, las plantas y debilitando a las plagas (Altieri, 2009b). Se la reconoce también como una ciencia y un conjunto de prácticas para la construcción de un agroecosistema saludable (Altieri & Toledo, 2011). Esta forma de producción es vista como la aplicación científica y técnica que complementa los principios políticos y económicos de la Soberanía Alimentaria.

Uno de los argumentos en pro de la adopción de métodos agroecológicos es que estos podrían incrementar la producción por hectárea de tierras desgastadas por el monocultivo intensivo. En algunos casos investigados, se han logrado incrementos de entre 50 y 100% en cereales, y hasta un 150% en tubérculos (Altieri & Nicolls, 2012). Es por esto que las organizaciones que promueven la Soberanía Alimentaria creen que la producción de alimentos podría mejorar notablemente si se promoviera y adoptara por parte de los Estados un nuevo régimen, ya que la agroecología complementa la propuesta de sistema agroalimentario alternativo:

“La soberanía alimentaria se centra pues en la redefinición del sistema agroalimentario con principios agroecológicos donde la producción de alimentos resida en sistemas productivos locales agroecológicos en manos de campesinos y agricultores familiares destinados a alimentar a la población local a través de mercados locales donde prevalezcan relaciones de poder equilibradas que permitan vivir a los campesinos y acceder a los alimentos a precios razonables.” (Sevilla Guzmán & Soler, 2010, pág. 212).

En este sistema alternativo es fundamental que la producción de alimentos esté en manos de campesinos que usen métodos sostenibles (Altieri, 2009b). La

agroecología jugaría un papel fundamental en la provisión de técnicas que combinen el saber campesino con las investigaciones científicas. Esta es considerada una de las prácticas necesarias para la consecución de la SA, ya que promueve la diversificación productiva, la recuperación del suelo, y se basa en el intercambio de saberes entre campesinos y científicos, para lograr una disminución paulatina de químicos y una recuperación de los recursos naturales sin comprometer la productividad de la tierra, promoviendo el acceso a alimentos sanos, nutritivos y libres de agroquímicos (Sevilla Guzmán, 2006).

El aporte de la agroecología intenta soluciones contemplan a los campesinos, las fincas y los territorios, tendiendo a darle un enfoque integral de sistema agroalimentario sustentable, donde las alternativas vengan de “abajo hacia arriba” (Collado, Gallar & Candón, 2013, pág. 255). De este modo busca constantemente soluciones que ya se apliquen en las fincas campesinas, o crea soluciones nuevas por medio de investigaciones, que incluyan el conocimiento y experiencia campesina.

Esto choca con la propuesta de seguridad alimentaria, que no se cuestiona la forma de producción y sus efectos sociales y ambientales en los territorios. Más bien la seguridad alimentaria toma una posición agnóstica con respecto a estas cuestiones (Patel, 2007).

El sistema de producción para la Soberanía Alimentaria comprendería entonces seis aspectos principales (Figura 2.5).

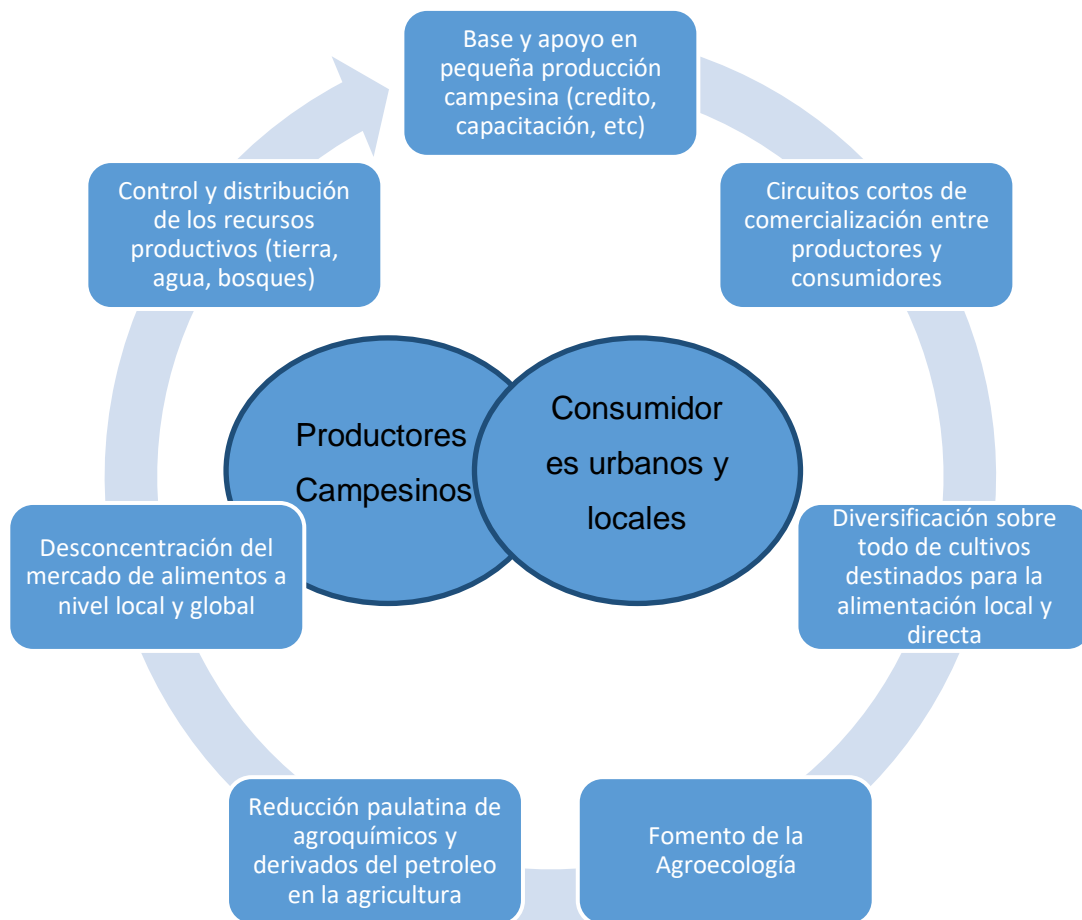


Figura 2.6. Sistema de producción para la Soberanía Alimentaria

Fuente: (Rosset, 2003 y Altieri, 2013)

Elaboración propia

El cambio hacia un sistema de producción diferente es, incluso, cada vez más mencionado por los organismos internacionales, sobre todo por la FAO; que reconoce en varios informes la necesidad de un cambio del sistema de producción agrícola a un sistema que dependa menos de combustibles fósiles (Robin, 2013), y al mismo tiempo fomenta y reconoce los saberes locales de la agricultura campesina como un método válido de producción de alimentos, garantizando la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural, así como el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas basadas en la agroecología que reemplacen paulatinamente y mejoren la calidad de los alimentos que actualmente se consumen.

Desde una visión crítica al respecto, Bernstein (2014) argumenta que la escala de la Soberanía Alimentaria es un problema, debido a que esta agricultura se centraría (desde su punto de vista) en lograr solo la autosuficiencia para los propios campesinos (algo que es refutado por los promotores de la SA), y no presenta una respuesta clara a cómo esta forma de producción puede proveer alimentos para toda la sociedad; especialmente los no agricultores, que son la mayoría. Menciona los problemas para los productores y consumidores que podría traer la soberanía alimentaria: 1) relaciones entre la productividad del trabajo en la finca, 2) los ingresos de la finca y 3) los precios de los alimentos (y el acceso) para quienes tienen que comprarlos bajo métodos orgánicos y agroecológicos, incluyendo la propia población de las áreas rurales. Este último punto incluso podría correr el riesgo de convertir a los alimentos producidos bajo este modelo en alimentos dirigidos a unos pocos nichos de mercado a través de las redes alimentarias alternativas. Esto como hemos mencionado cuando hablamos de los consumidores como sujeto, es una cuestión que apenas se empieza a discutir en el interior del movimiento, y carece aún de una propuesta clara.

Sin embargo, el papel de productores y consumidores es reconocido desde los promotores de la Soberanía Alimentaria como fundamental, ya que las relaciones entre ambos, en esta perspectiva, pueden apoyarse en la economía social y solidaria (Andino, 2009), formando circuitos económicos donde la circulación de capital y alimentos se mantenga dentro del mismo, contribuyendo al desarrollo local y rural de los participantes de ambos lados de la cadena; todo esto al tiempo de mejorar las condiciones de campesinos (crédito, capacitación, comercialización y transporte), así como la de los consumidores (salarios, capacitación, consumo responsable, educación nutricional y cultural).

La producción bajo la propuesta de SA, por tanto, debe tener una conexión muy bien articulada con las redes alimentarias alternativas de las ciudades, para resolver conjuntamente el problema de la escala y el acceso de los alimentos producidos por los campesinos.

### **2.3.2 Los cambios en la cadena de valor para la Soberanía Alimentaria: distribución y comercio**

Los promotores de la SA proponen crear cadenas de valor orientadas a crear circuitos locales de producción y consumo, con relaciones más justas en el marco de una economía alternativa, (Rosset, 2004).

Esto conlleva una contradicción con la forma tradicional de ver los sistemas alimentarios; sobre todo desde la visión de la seguridad alimentaria actual, donde se tratan de consolidar cadenas de valor ancladas a empresas agroindustriales, que generalmente se apoyan en la agricultura por contrato para la producción de alimentos.

La Soberanía Alimentaria propone un modelo que minimice la participación de intermediarios, grandes agroindustrias y empresas de distribución; optando por una alternativa a menor escala donde se fortalezca y consolide el papel de la producción campesina y las cooperativas de consumidores a nivel local. Es decir, plantea una reformulación total de la cadena de valor de la alimentación, para cambiar las grandes contradicciones del modelo actual. Sin embargo, para que esta transición sea viable, como hemos mencionado anteriormente, es necesario superar los obstáculos en el abastecimiento y distribución que tienen que ver sobre todo con la escala, con el apoyo sobre todo de gobiernos locales.

Las herramientas prácticas que la propuesta de SA contempla para la generación de un sistema de distribución y comercio de alimentos, son la creación y apoyo de Redes Alimentarias Alternativas (RAA) y los Canales Cortos de Comercialización (CCC).

Las Redes Alimentarias Alternativas o *Alternative Food Networks*, entendidas como espacios de la economía alimentaria que incluyen los alimentos orgánicos, de comercio justo y locales. Estas redes se caracterizan por estar ligadas espacialmente, económica y socialmente (Goodman & Goodman, 2009). Desde la perspectiva de la SA presentan un potencial grande ya que pueden ofrecer al productor de pequeña escala la oportunidad de desarrollar canales cortos de



comercialización que incrementen, por un lado, los ingresos campesinos, y por otro, permitan el acceso de alimentos más sanos y limpios a los consumidores. El desarrollo de estas redes alternativas de alimentos, están concebidas para presentar una opción frente a al modelo convencional de supermercados y cadenas largas agroalimentarias (Maye & Kirwan, 2010).

Sin embargo, desde una perspectiva crítica puede existir el riesgo, como lo mencionamos anteriormente, de que las formas de comercialización alternativa se conviertan en "nichos de producto", lo cual es advertido por geógrafos y otros científicos que consideran que estas redes pueden transformarse en una expresión política solo de la clase media y alta (Goodman & Goodman, 2009), dejando de lado las necesidades y preferencias de las clases bajas con lo que perderían su carácter transformador y/o emancipador.

Por otra parte, es preciso reconocer que las RAA presentan un potencial enorme como forma de incentivar un desarrollo rural enfocado en el fortalecimiento del pequeño campesinado. En el caso europeo, estas redes han demostrado que hay una tendencia creciente de los consumidores por preferir alimentos provenientes de la RAA, debido a que se considera que son de mayor calidad, así como producidos con menor impacto ambiental que los productos agroindustriales (Renting, Marsden, & Banks, 2003). Ello que hace que el consumidor valore este producto por su calidad más que por su precio, lo cual presenta el reto de que los gobiernos locales apoyen a los consumidores más pobres para que puedan consumir alimentos de calidad provenientes de la agricultura campesina, y así evitar que se conviertan en productos exclusivos, como lo que ocurre con los *superfoods*.

Para superar este riesgo se plantea por los promotores de la SA, el desarrollo de circuitos cortos de producción, abastecimiento y comercialización (CCC) con una participación y formación de los sujetos involucrados en el sistema alimentario (productores, consumidores, gobiernos locales y nacionales), donde el papel del Estado sería el de impulsor de políticas públicas e incentivos, así como el adecuado financiamiento para garantizar una transición hacia el nuevo modelo.

En cuanto a la dimensión económica, la Soberanía Alimentaria propone un sistema agroalimentario que contemple: a) estar fuera de acuerdos comerciales, b) prioridad y acceso a los mercados locales, c) subsidios para los agricultores familiares y d) acceso a crédito para los pequeños productores (Rosset, 2004).

Según sus promotores, esto ayudaría a disminuir la pobreza rural y a mejorar la diversificación en la producción familiar campesina. Para la Vía Campesina (1996), es importante que las políticas públicas den prioridad a la producción para los mercados locales sobre aquella para la exportación. Se propone también que los campesinos tengan derecho a controlar el mercado de sus productos; al mismo tiempo que los precios deberían reflejar el costo real de producirlos, para que los productores y consumidores tengan ingresos adecuados para garantizar la producción y consumo en un régimen agroalimentario de Soberanía Alimentaria.

La SA desde la propuesta de los movimientos campesinos considera que uno de los aspectos económicos fundamentales a mejorar es el de los ingresos de las familias campesinas, ya que la comercialización tradicional está basada en su explotación económica (Vía Campesina, 1996); lo cual genera un sistema que distorsiona el mercado actual de alimentos, debido a que la mayor parte de las ganancias del sistema quedan en manos de los distribuidores y comercializadores (supermercados, intermediarios, agroindustrias, etc.), contribuyendo a que se mantenga la pobreza en las zonas rurales, especialmente de países del sur.

Sin embargo, pese a estas críticas, la propuesta de las organizaciones campesinas y sociales frente a la inequidad económica del sistema alimentario actual proviene de la economía social y solidaria<sup>41</sup>, donde la economía rural es

---

<sup>41</sup> La economía social y solidaria, intenta generar un sistema económico diferente, donde prime el ser humano frente al capital, los excedentes son reinvertidos con equidad y justicia en la misma comunidad. Según Marcos Arruda en Soberanía Alimentaria (2013, pág. 9) “La Economía Solidaria lucha por producir y repartir suficiente riqueza material para todos de manera que sea posible generar condiciones sostenibles de desarrollo autogestionado para todas y cada una de las personas, de las sociedades y del propio planeta.”

construida colectivamente entre los agricultores familiares campesinos. La generación de riqueza es distribuida adecuadamente entre las personas, y esta generación de ingresos se lleva a cabo de forma respetuosa con la naturaleza sin realizar una explotación abusiva de los recursos naturales, y contribuyendo a la consolidación de un mejor tejido y redes sociales, que permitan una adecuada redistribución de los ingresos (Soberanía Alimentaria, 2013).

La Soberanía Alimentaria apunta a crear un sistema de producción de alimentos que genere una economía social y solidaria como alternativa para solucionar los problemas de pobreza e inequidad en el campo. Sin embargo, reconoce al mismo tiempo, que para que esto suceda es necesario generar políticas públicas que ayuden en la repartición de los recursos productivos. De esta forma, apoyándose en un adecuado acceso a crédito para la agricultura familiar campesina, se apunta a la construcción de un sistema económico más equitativo y humanizado en las áreas rurales, especialmente de los países más pobres del mundo.

Por otro lado, la economía social y solidaria que se pretende construir con la propuesta de Soberanía Alimentaria implica también un intercambio fuerte entre los habitantes del campo y la ciudad, reduciendo las intermediaciones y creando lazos más directos entre agricultores y consumidores, lo que ayudaría a generar un comercio más justo y beneficioso para ambas partes. Muchas de estas propuestas de acercamiento económico y social entre habitantes del campo y la ciudad se ponen ya en práctica a una escala pequeña alrededor del mundo, las cuales generan sistemas de comercialización alternativos de alimentos, como una forma de promover la Soberanía Alimentaria en sus territorios.

Otra de las cuestiones que permanecen abiertas en la propuesta de la SA es la del comercio de alimentos, tanto nacional como internacional (Burnett & Murphy, 2014). Aunque la SA no se opone en sí al comercio, no clarifica adecuadamente las herramientas comerciales que va a adoptar para llegar a los consumidores, debido a que, según Bernstein (2014), se ha centrado excesivamente en la crítica a la agricultura corporativa industrial, pero no ha presentado una alternativa que permita reemplazar los alimentos que ella produce.

Como se ha señalado antes, las propuestas en torno al comercio y distribución local se han respondido por la SA a través de la RAA y CCA. Sobre el tema del comercio internacional de los alimentos, los movimientos que promueven la SA plantean que existen campesinos que dependen de la exportación, pero consideran que esta debe darse en un contexto que la gobernanza no esté en manos de las instituciones y empresas transnacionales que promueven el libre comercio como la OMC, y que más bien se debe optar por una gobernanza en manos de instituciones como la ONU (Burnett & Murphy, 2014). Es decir, desde la perspectiva de la SA el comercio internacional de alimentos debe darse en el contexto de la reconfiguración de la gobernanza internacional, que permita reconocer los derechos del campesinado y los consumidores sobre el de las empresas agroalimentarias transnacionales.

El comercio internacional de ciertos productos campesinos podría darse por medio de las redes de comercio justo, pero la propuesta de la SA contempla que la prioridad debe ser sobre todo el abastecimiento local y nacional:

“Más del 80% de las y los pequeños campesinos funcionan en ámbito local o regional, y una amplia mayoría lo hace mediante canales informales. Estos mercados tan diversos acogen la mayoría del flujo de alimento consumido mundialmente. El rango va de lo local a lo regional, y estos espacios se encuentran en zonas rurales, periurbanas y urbanas. Dichos mercados están conectados a sistemas alimentarios locales, regionales y/o nacionales: el alimento se produce, procesa, comercia y consume en un área determinada, con lo que el valor añadido permanece en la zona y se comparte, con lo que se fomenta la creación de empleo.” (Vía Campesina, 2016b)

Como vemos, para la Vía Campesina los mercados locales y nacionales son de mayor importancia que los internacionales. Esta parece ser la razón por la que no se ha profundizado más allá de la distribución de los productos a nivel internacional por medio de las redes de comercio justo y la necesidad de una reestructuración de la gobernanza que reduzca el peso de la liberalización de la

alimentación. Por lo que en materia de mercados internacionales todavía queda una discusión al respecto, para solucionar el acceso a estos mercados de los pequeños campesinos que cultivan algunos productos para la exportación.

Relacionada con la cuestión del comercio, la volatilidad de los precios de los alimentos a nivel mundial genera vulnerabilidad en el acceso a la alimentación (FAO, FIDA y PMA, 2013), viéndose como uno de los problemas económicos que deben ser solucionados a nivel mundial para erradicar el hambre. En este sentido, la propuesta de la Vía Campesina en este sentido es, como mencionamos, fortalecer la producción local, para minimizar el riesgo que provoca la exposición al mercado internacional, además de exigir la eliminación del dumping por medio del cual se permitió el ingreso de alimentos baratos en un inicio a los países del sur global (Rosset, 2004).

En el caso africano, por ejemplo, el concepto de Soberanía Alimentaria fue también introducido como una estrategia para proteger los mercados locales de las importaciones de terceros países que amenazaban desestabilizar la producción que ya venía teniendo una crisis alimentaria crónica, debido a la provisión de alimentos principalmente proveniente de *commodities*, producto de las políticas de liberalización de los mercados a las que fueron forzados estos países por parte de los organismos internacionales (Laroche & Apostolle, 2013).

En algunos países del continente africano la apertura de los mercados, promovida por el ajuste estructural, benefició principalmente a exportadores e importadores de alimentos, sin generar un adecuado crecimiento de la producción local que evitara las posteriores crisis alimentarias.

Es así que algunos de estos países han empezado a hablar del marco de la Soberanía Alimentaria como una estrategia de estabilidad política, que en muchos casos no se logra, entre otras causas, por las crisis alimentarias. La SA comienza a incorporarse como objetivo en las nuevas legislaciones relacionadas con agricultura, como el caso de Senegal y Malí (Laroche & Apostolle, 2013), revelando que esta puede convertirse en una estrategia para lograr incentivos que permitan aportar a solucionar los problemas alimentarios en esa región.

La desfinanciarización de los alimentos es otra de las demandas de la propuesta de SA, que presiona a nivel mundial por un mayor control de la especulación alimentaria, así como el desmarque de los precios de los alimentos *commodities* de las grandes bolsas donde se cotizan<sup>42</sup>. Incluso la Organización Mundial del Comercio (2013), reconoce que las fluctuaciones de precios podrían tener efectos importantes en los países sobre su seguridad alimentaria, provocando distorsiones económicas. Por ejemplo, los alimentos han duplicado su precio desde el año 2000, pero las materias primas agrícolas solo han aumentado un 40%; es decir, el alza de materias primas no compensa la adquisición de alimentos elaborados por parte de los países importadores; creando un espiral de inequidad en el acceso de la alimentación; esta es la razón por la cual se plantea desde la Soberanía Alimentaria que el acceso a la alimentación se garantice mediante la producción local y el acercamiento entre productores y consumidores.

Al respecto, Patel (2008) considera que políticas públicas realizadas en el marco de esta perspectiva podrían ayudar a reducir algunos precios de alimentos de primera necesidad, realizando acciones que permitan: 1. Proteger los mercados domésticos en contra del dumping, incentivando la recuperación de la producción nacional por medio de precios mínimos, 2. Presupuestos para el apoyo a campesinos, 3. Controles a la agroexportación, 4. Promover la transformación de la producción hacia un modelo agroecológico, entre otras políticas para reforzar la producción nacional y al mismo tiempo controlar los precios de los alimentos.

Por otro lado, el incremento de los precios de los insumos necesarios para producir alimentos bajo el modelo de revolución verde es un factor económico que ayudó a que la idea de generar un sistema alternativo haya tenido eco en las organizaciones campesinas a nivel local y mundial. Esto no significa que los alimentos para la SA sean más baratos de producir, pero sí, según sus defensores, aportaría a garantizar el acceso y la calidad de los mismos,

---

<sup>42</sup> El mercado mundial de *commodities* alimentarios, se maneja principalmente en la bolsa de Chicago.

fomentando una sinergia de demandas para aumentos salariales en las ciudades y al mismo tiempo el pago de precios justos por lo que se produce en el campo.

Esta idea que puede parecer contradictoria en torno al tema de los precios de los alimentos –ya que el precio influye en las decisiones alimentarias sobre todo de las personas más pobres– tiene sentido desde el hecho de que se trata de generar complementariedades y reducción de desigualdades económicas y sociales tanto en la ciudad como el campo, generando circuitos cortos de comercialización, donde no pese el factor monetario en la decisión de la elección de los alimentos, que se priorice el consumo local como forma de generar economías donde el dinero y los productos de la alimentación circulen lo más posible en los mismos territorios (Andino, 2009).

En una sociedad donde más del 90% del total de la gente que sufre de hambre es demasiado pobre como para comprar la comida necesaria, y donde el precio es un problema que limita el acceso a la comida de mucha población (Holt-Giménez, 2009) es necesario generar una economía complementaria entre campo y ciudad. Así se podrá resolver la contradicción entre suficiente cantidad de alimentos en el mundo, pero controlados monopólicamente y especulativamente, provocando que se siga padeciendo hambre.

### **2.3.3. La refundación de las relaciones entre la agricultura y la naturaleza: soberanía alimentaria y medio ambiente**

En cuanto al medio ambiente, la Soberanía Alimentaria promueve el cuidado de los recursos naturales necesarios para la agricultura, y que estos sean aprovechados de una manera racional y sustentable a través del medio campesino y la agroecología, ya que se considera que el modelo actual es intensivo en uso de agroquímicos e insumos a base de petróleo que destruyen el suelo y contaminan el agua.

Desde la dimensión ambiental, el concepto de Soberanía Alimentaria es visto como una opción a los problemas de cómo se produce la alimentación en el mundo, debido a que el uso de sistemas agroecológicos, por ejemplo, ayudaría

a la rotación de cultivos, recuperación de suelos y cuencas de agua, así como a mejorar las prácticas agrícolas de los campesinos, para fortalecer su capacidad de decisión sobre siembras más adecuadas para su agroecosistema (Altieri & Toledo, 2011).

Desde los movimientos campesinos se ve como un componente principal la generación de un sistema agroalimentario que sea sustentable ambientalmente. Para la Vía Campesina la dimensión ambiental de la Soberanía Alimentaria se define como:

“La soberanía alimentaria requiere del cuidado y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente de la tierra, el agua y las semillas. Nosotros, los que trabajamos la tierra, debemos tener el derecho de practicar el manejo sostenible de los recursos naturales y preservar la diversidad biológica” (Vía Campesina, 1996).

Para esta organización, el cuidado y uso sostenible de los recursos naturales es un componente fundamental de su propuesta, y promueve que este cuidado esté dado por los campesinos a través del uso adecuado de los recursos y su conservación para el futuro. Desde este punto de vista se ve la contradicción con el sistema agroalimentario basado en la agroindustria intensiva, el cual, a diferencia de la SA, prioriza la productividad sin tomar en cuenta los costos ambientales sobre los territorios donde las tecnologías intensivas se aplican.

La conservación de los recursos naturales en los territorios, así como una agricultura diversificada y sin químicos es una de las propuestas principales de los promotores de la Soberanía Alimentaria. La propuesta de alternativa se basa en la agroecología la cual está logrando importantes avances científicos y sociales en la conservación de los recursos naturales y la disminución paulatina de combustibles fósiles en la agricultura. Estos avances contribuyen a la regeneración de la agrobiodiversidad, la producción de alimentos sanos y el empoderamiento social que son elementos importantes en la propuesta de la Soberanía Alimentaria (Altieri & Toledo, 2011).



En lo ambiental, como se ha señalado anteriormente, la agroecología es un elemento importante de la construcción de la Soberanía Alimentaria, ya que esta cuestiona y da bases científicas de los efectos que tienen la agricultura convencional basada en monocultivos y combustibles fósiles, y provee información de procesos agroecológicos locales que refuerzan la construcción de la Soberanía Alimentaria.

La Soberanía Alimentaria y la Agroecología se caracterizan por criticar los efectos ambientales que está produciendo el modelo agrícola de revolución verde y monocultivos extensivos especialmente en los países del sur, y la no cuantificación de los costos ambientales desde la perspectiva de economía ecológica, que no visibiliza en muchos casos los efectos reales sobre el medio ambiente que este modelo agrícola está teniendo en los territorios, especialmente en la degradación de la tierra. Estos efectos amenazan el acceso a los alimentos y los recursos para producirlos de los países, ignorando al mismo tiempo los costos ecológicos que implica el modelo de revolución verde a cambio de obtener divisas sacrificando necesidades locales (Martínez-Alier, 2006).

Ambientalmente también se visibiliza que uno de los factores que debería influir en el cambio del modelo de producción de alimentos es que éste no ha podido resolver los problemas ambientales que produce derivados del alto consumo de agroquímicos que contaminan los territorios, y que han beneficiado principalmente a las empresas productoras de los mismos (Robin, 2013).

Esto abre la necesidad de una agricultura más sustentable, que tome en cuenta los problemas que aparecen actualmente producto del cambio climático global, tomando en cuenta que los riesgos climáticos pueden aumentar en el futuro, produciendo problemas de hambre, sobre todo en países en desarrollo. Por lo cual se debería incrementar la inversión global en generar sistemas alimentarios y agricultura sustentable, que tome en cuenta las diferencias locales en la forma de cultivar la tierra, para ayudar así a reducir riesgos en la producción de alimentos (Beddington et al., 2012).

El reconocimiento de que la agricultura moderna es uno de los principales causantes del cambio climático, si tomamos en cuenta la cantidad de insumos que provienen del petróleo, tanto en la producción, transporte, refrigeración y comercialización (Pimbert, 2010), o por ejemplo, que el sector pecuario contribuye con más de 2 tercios del total de emisiones de efecto invernadero (FAO, 2015c), sería uno de los principales argumentos para cambiar hacia un sistema de Soberanía Alimentaria en materia ambiental.

Al mismo tiempo, el papel que la biotecnología ha tenido desde la introducción de los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) o transgénicos en la pérdida de la agro biodiversidad de variedades nativas de cultivos es otro de los argumentos por los que adoptar la SA, según sus promotores. A esto hay que sumar a que la agricultura agroindustrial ha provocado que cada vez se siembren menores variedades vegetales, debido a la extensión de los monocultivos (Pimbert, 2010).

La combinación de monocultivos, la agricultura industrial basada en petróleo, y la biotecnología (transgénicos) son vistos, por los promotores de la Soberanía Alimentaria, como una de las principales causantes de la crisis climática y ambiental que está dándose en el campo, sobre todo de los países del sur. Todo ello motiva a la búsqueda de nuevas soluciones, que basadas en la agroecología y la Soberanía Alimentaria, mitiguen los efectos actuales, y contribuyan a reconocer la multifuncionalidad del medio rural. Este juega un papel importante, no solamente en lo agrícola, sino también en la conservación de recursos naturales para otras actividades como el agua el suelo, y los paisajes de las áreas rurales (Pimbert, 2010).

En ese sentido, la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural debería ser valorada también por su contribución al manejo del ecosistema, la sostenibilidad de los bosques, paisajes y otros aspectos ambientales y sociales (McMichael, 2011), lo cual constituye una de las diferencias que, en lo ambiental propone, la Soberanía Alimentaria.

La construcción de la Soberanía Alimentaria desde lo ambiental, implica por tanto, aspectos tales como: el uso y conservación de los recursos naturales, la agroecología como alternativa para producir alimentos, la disminución de insumos químicos a base de petróleo, la no utilización de la tecnología transgénica por considerarla altamente riesgosa para la agrobiodiversidad, y la multifuncionalidad de la agricultura y el medio rural en lo ambiental a través de la conservación de los territorios, paisajes y otros aspectos indirectos de la agricultura.

### **2.4 ¿Una alternativa a la globalización neoliberal? La dimensión política de la Soberanía Alimentaria.**

Desde una dimensión política, la Soberanía Alimentaria ha presentado en el debate, tanto a nivel nacional como internacional, el tema de la alimentación y la visión de ésta de acuerdo a las políticas dominantes. En este aspecto, la Soberanía Alimentaria visibiliza tres evoluciones históricas de este derecho: 1) Derecho a la Alimentación, 2) Seguridad Alimentaria, y 3) Soberanía Alimentaria.

Desde su dimensión política, la Soberanía Alimentaria ha sido valorada por sus impulsores como una respuesta al concepto de seguridad alimentaria, que fue visto por las organizaciones sociales y campesinas como un concepto que aportó en la consolidación de políticas neoliberales en materia de alimentación, sobre todo en los países del sur global (Rosset, 2003).

Muchos de los promotores de la Soberanía Alimentaria -principalmente representados por la Vía Campesina, organizaciones de consumidores y ONGs (Rosset, 2003)-, ponen en el debate internacional la idea de que la Soberanía Alimentaria debe ser adoptada por los países del sur, apuntalada con políticas de redistribución de tierras (reformas agrarias), rescate de semillas tradicionales, cadenas cortas de comercialización y distribución de alimentos, subsidio directo a los campesinos y acceso a agua. Estas actuaciones estarían destinadas a contrarrestar la crisis alimentaria global de los alimentos, y como una alternativa a un concepto de seguridad alimentaria enfocado sobre todo en el

abastecimiento de alimentos, pero sin atender a su origen. Se parte así de la premisa de que las políticas de seguridad alimentaria, que han sido promovidas por FAO y otras organizaciones internacionales, no han contribuido a paliar la crisis actual de alimentos a nivel mundial.

Por otro lado, los críticos al concepto de Soberanía Alimentaria argumentan que pese a su atractivo político como “idea-fuerza”, el concepto carece de bases académicas y científicas suficientemente sólidas para presentar alternativas reales para un cambio global del tercer régimen agroalimentario de producción de alimentos. Sin embargo, las propuestas estructuradas en torno a la SA, podrían interpretarse como una serie de demandas generales que permitirían alumbrar un principio del cambio del sistema agroalimentario (Chaifetz & Jagger, 2014).

Agarwal (2014) considera al mismo tiempo, en el plano político, las contradicciones que podrían existir entre Soberanía Alimentaria y autosuficiencia nacional o local, entre la libertad de elegir los cultivos, la agricultura familiar y la igualdad de género, la propiedad colectiva y comunal, entre otros factores. Estas contradicciones se pueden ejemplificar en casos como los ocurridos en la India, donde en algunos proyectos promovidos por ONGs los campesinos preferían sembrar cultivos que consideraban más rentables, como el algodón, antes que alimentos para su autosuficiencia o el manejo de propiedades individuales, antes que colectivas.

Según el análisis de Agarwal, estos y otros casos específicos no han sido todavía respondidos adecuadamente por la propuesta de SA. Se necesita por tanto una mayor claridad en la definición de cómo responde la propuesta promovida por los movimientos campesinos a las necesidades concretas de algunos campesinos, cuyas decisiones productivas, paradójicamente, puedan divergir de los principios de la SA.

Uno de los principales retos que presenta la SA a la hora de abordar su dimensión política, es la definición del ámbito de la soberanía: ¿desde dónde se ejerce la “soberanía”, desde los Estados o son los campesinos, en alianza con

otros sectores, los que han de ejercerla en sus territorios? Hospes (2014), considera que no hay una forma sencilla de abordar esto, ya que existen definiciones de la SA que se refieren al derecho de los pueblos (Vía Campesina, 2007) y otras hablan del derecho de las naciones (estados) a decidir sobre su alimentación (Vía Campesina, 1996). Así, en las aplicaciones de políticas se corre el riesgo de no poder desarrollar políticas públicas en las diferentes escalas de jurisdicción local, nacional, e internacional, para poder transformar el orden político en cada uno de estos niveles o en los tres de forma simultánea. Pero también, el surgimiento de la SA provee de un buen argumento para replantear la gobernanza de las instituciones internacionales como la FAO, incluyendo cada vez más a las organizaciones campesinas en la elaboración de políticas y recomendaciones: la propia Vía Campesina (como ya señalamos en un apartado anterior) participa en la actualidad en diálogos con la FAO, para generar transformaciones a esta escala.

Otro de los principales críticos en los aspectos políticos al concepto de la Soberanía Alimentaria es Bernstein (2014), quien menciona que este concepto está enmarcado principalmente en: 1) un ataque a la agricultura industrial por sus efectos sociales y ambientales, 2) la superioridad moral del campesinado el

cual denomina “populismo agrario<sup>43</sup>”, reivindicando también su superioridad ecológica, y 3) la constitución de un nuevo orden alimentario que reconecte la naturaleza y la comunidad.

Esta puede ser una de las principales debilidades de la propuesta, ya que está no ha profundizado en cómo se realizaría la transición hacia un modelo que priorice la producción para el abastecimiento interno, sin disminuir los ingresos de los campesinos que producen para el sistema agroalimentario dominante, proponiendo vías claras de cómo estos campesinos pueden aportar y apoyar a la SA local sin comprometer sus ingresos. La respuesta a este aspecto no es sencilla, y requiere un análisis más profundo por parte de las organizaciones promotoras de la Soberanía Alimentaria, para que pueda disipar las dudas al respecto.

Por otro lado, Van der Ploeg, (2014) considera, en parte respondiendo a las críticas de Bernstein, que sin los/as campesinos/as no puede haber Soberanía

---

<sup>43</sup> El término “Populismo Agrario” surge del debate entre campesinistas y descampesinistas, los últimos critican que los campesinistas tienden a romantizar a los campesinos y el trabajo en el campo, remarcando solo las cosas buenas de este, influenciados principalmente por la investigación de Alexander Chayanov, quien consideraba que la base de la producción campesina era la familia, y que el pequeño campesino tenía tierra en función del número de personas en la misma. Es decir, mientras más numerosa la familia, mayor extensión de tierra se necesitaba. Esto obedecía simplemente una forma de organización diferente en el campo, producto del desarrollo de una economía de satisfacción de necesidades casi sin excedente, detallada en su obra “La organización de la unidad económica campesina”. (Chayanov, 1925). Por esta razón, los descampesinistas influenciados por las ideas de Lenin (1899), quien argumentaba, en cambio, que entre más propiedad tiene un campesino se comienza a dar una diferencia de clases con otros campesinos menos favorecidos, puesto que el campesino que tiene más tierra de la que necesita para cultivarla con su familia, debe contratar obreros para poder trabajar el total de su propiedad, creando un excedente que lo convierte en una clase dominante o burguesa en el campo. Criticando en este sentido a los que ellos denominaban campesinistas o “Populistas Agrarios”. Al respecto, en la actualidad se ha dado un interesante debate académico producto de ambos puntos de vista. Uno de los resultados es, por ejemplo, el contar con dos revistas académicas importantes que reflejan estos debates; por un lado, el “*Journal of Peasant Studies*” y por otro el “*Journal of Agrarian Changes*”. Puede consultarse sobre el surgimiento de estas dos revistas y el contexto de la discusión académica en el artículo “From peasant studies to agrarian change” (Bernstein y Byres, 2001).

Alimentaria. En ese sentido, cree que lo que ha existido en el campesinado es una capacidad de transformación y adaptación, que en algunos momentos le ha permitido innovar tecnológicamente, siendo mucho más eficientes que la agricultura capitalista industrial. Esta capacidad de transformación e innovación es lo que ha permitido la permanencia del campesinado en el tiempo, y que en la actualidad cree alternativas como la Soberanía Alimentaria, como respuesta a un sistema agroalimentario que amenaza su producción y sus territorios.

En cuanto a la aplicación del concepto de SA en lo político, podríamos decir que existen varias interpretaciones y visiones. Por un lado, hay quienes consideran que la Soberanía Alimentaria debe ser vista como un marco más bien general, que permite adoptar políticas específicas basándose en los principios generales (Ishii-Eiteman, 2009, en Patel, 2009) y, por otro lado, quienes consideran que la Soberanía Alimentaria debe construirse a nivel local para después crecer a niveles de políticas macro (Nicholson, 2009, en Patel, 2009).

Esto plantea algunas inquietudes que están en el foco de la discusión actual, sobre todo en definir la cuestión de la gobernanza, y como evitar, por ejemplo como ha ocurrido en la política rural Europea basada en la “multifuncionalidad”, que se termine consolidando la gobernanza con mecanismos de mercado, como es el caso de los pagos por servicios ambientales, o que se mantenga la gobernanza actual del sistema alimentario basado en el ingreso de comida barata, producida y subsidiada por países del norte para solucionar el hambre de los países del sur, que expone a los campesinos a una crisis de precios en su producción (McMichael, 2011).

El reto desde la Soberanía Alimentaria es construir una gobernanza que provenga desde los actores y sujetos involucrados en la construcción de la misma, que no son solo los Estados -si vemos el término desde una visión de derechos-, sino todos/as los participantes en la producción de los alimentos (Patel, 2009). Es una forma de revertir lo que ocurre en la actualidad, donde la gobernanza del sistema alimentario dominante está en manos, sobre todo, de empresas y organismos multilaterales.

Otro aspecto importante de la propuesta es el tema de cómo generar varias gobernanzas respecto a las particularidades locales y regionales de los sistemas de producción de alimentos, reconociendo que la Soberanía Alimentaria no es un modelo único, sino que existen diferencias y retos en la construcción de un modelo alternativo de producción de alimentos (McMichael, 2011).

El sistema actual de producción de alimentos prioriza, normalmente, los intereses de un solo actor o grupo de actores para definir las políticas alimentarias (Candel et al., 2013). Esto provoca que en muchos casos se tenga las políticas agrarias o alimentarias se orienten a favorecer al sector dominante de la alimentación.

Una de las principales demandas de la Soberanía Alimentaria es, en lo político, la necesidad de que se garantice el derecho de los países a fomentar sus propias políticas agrarias o alimentarias, respondiendo a las necesidades de agricultores y consumidores (Altieri, 2009b). Esto está en concordancia con que tanto campesinos como consumidores participen activamente en la elaboración de las políticas agrarias o alimentarias, para lograr así una adecuada producción y provisión de alimentos que respondan a las necesidades culturales y locales de los pueblos.

Desde la visión de los defensores de la Soberanía Alimentaria los objetivos de las políticas agrarias de los diferentes Estados deben empezar por reconocer que, a nivel mundial, el problema del hambre y la alimentación no es un problema de producción, sino un problema político, ya que hace muchos años que se ha superado la producción necesaria de alimentos para alimentar a toda la humanidad (Heinisch, 2013). Es, desde esa óptica, que los movimientos y organizaciones por la Soberanía Alimentaria promueven como uno de los objetivos centrales de la política agraria la transformación del sistema alimentario, para que incluya y garantice tanto los principios como los derechos de la Soberanía Alimentaria, y de esta forma aportar a la solución del hambre y un adecuado abastecimiento de los alimentos, descentralizando su producción y distribución.



En ese sentido, estos objetivos e instrumentos de la política alimentaria de los Estados y gobiernos locales deberían, según la visión de la Soberanía Alimentaria, priorizar cambios que permitan redistribuir, diversificar, y desconcentrar la manera de producción de alimentos, apoyando y fortaleciendo la pequeña producción campesina. Pero, además, reconociendo otras actividades que complementan el desarrollo rural y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones productoras. Es decir, complementar la multifuncionalidad con la producción diversificada para la Soberanía Alimentaria.

En ese marco, los objetivos de las políticas agrícolas deberían cambiar la visión de ver a los productos como mercancía<sup>44</sup>, empezando a ver a la agricultura como una forma de satisfacer y garantizar derechos como la alimentación y la Soberanía Alimentaria (Heinisch, 2013).

El papel del Estado, desde una perspectiva política de la Soberanía Alimentaria, sería por lo tanto un papel más activo en cuanto a la generación de políticas públicas, pero al mismo tiempo, como menciona Patel (2009), es necesario que otros actores y sujetos participantes de la Soberanía Alimentaria también puedan proponer estrategias y acciones, para crear así políticas consensuadas y coordinadas.

### **2.4.1 El papel del Estado en la propuesta de Soberanía Alimentaria**

La apelación al concepto de soberanía es una reivindicación del papel del Estado y de la autonomía de la política agraria. Se utiliza el concepto de soberanía para reclamar un espacio jurídico perdido (incluida la tierra) que se aspira a recuperar a largo plazo, en una expresión de esencialismo estratégico (McMichael, 2014).

Desde la propuesta de Soberanía Alimentaria el papel del Estado es el de garantizar los derechos relacionados con la alimentación. Patel (2009) introduce

---

<sup>44</sup> Existen algunas propuestas para dar a los alimentos la categoría de bien público o de bien común (Von Braun, 2009; Kahneman & Knetsch, 1992), con el fin fortalecer los sistemas agroalimentarios y que estos puedan responder a los retos del futuro y no a las dinámicas actuales del comercio internacional.

el enfoque de derechos: el "derecho a tener derechos". Un elemento central a la idea de los derechos es que exista una entidad - el Estado- que sea el responsable último de garantizar esos derechos de los individuos sobre un territorio determinado; en definitiva, el Estado es el soberano. Sin embargo, la Soberanía Alimentaria tiene geografías y espacios múltiples, que tienen que ser reconocidos por los Estados para lograr transiciones hacia este modelo agroalimentario alternativo.

Lo anterior nos plantea el tema de la escala de la Soberanía Alimentaria, y como esta se aplica y se promueve a través de política pública por parte del Estado.

Para Lasso (2017) es necesario garantizar la implementación de la Soberanía Alimentaria a diversas escalas, tanto locales, regionales y nacionales, pero sin dejar de lado la coordinación y los aspectos de la escala internacional por parte de los Estados que quieren promover este modelo. Evaluando, para esto, aspectos como: la capacidad de producción y distribución local, así como su complementariedad con otros territorios a nivel nacional, y dado el caso a nivel internacional, en la cual el Estado plantee políticas diferenciadas en cada una de las escalas donde ejecuten acciones para promover este modelo.

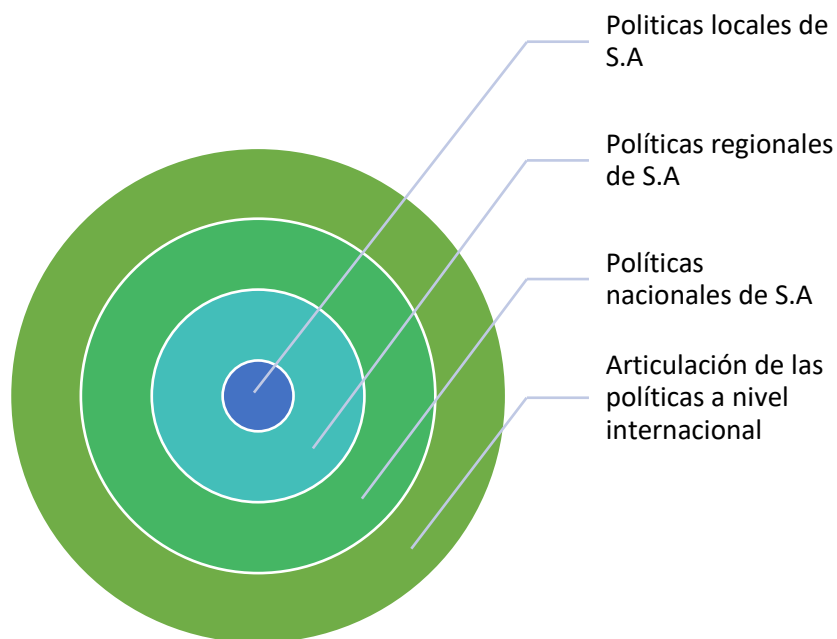


Figura 2.7. Las escalas de las políticas públicas para la Soberanía Alimentaria asumidas por los Estados que deciden implementarla.

Elaboración propia

La Soberanía Alimentaria debe promover diversas escalas en cuanto a las políticas públicas, desde lo local, regional, nacional e internacional, que permitan generar un sistema agroalimentario como tal, basado en esta propuesta. Las formas de concretar estas políticas se verán más adelante en esta sección, en el apartado de políticas públicas.

El rol del Estado en la Soberanía Alimentaria debería ser el de apoyar a los pequeños agricultores para resolver la tensión entre desarrollo equitativo y la conservación ecológica, la cual debería ir, a lo que McMichael (2010, pág. 171 en Bernstein, 2014, pág. 1053) describe como la construcción de una “ciudadanía agraria”. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, Bernstein (2014) señala que esta adopción tiene contradicciones, citando como ejemplo lo acontecido en Ecuador, donde poco después de haber sido aprobada la LORSA, se aprobó también la Ley Minera, la cual puede afectar las tierras productivas de pequeños agricultores.

Es decir, que, algunas veces los Estados podrían proclamar la asunción de los principios de la Soberanía Alimentaria, mientras sus políticas y acciones podrían ir en dirección opuesta, lo cual es justamente uno de los principales argumentos de la presente tesis.

Por lo tanto, el papel del Estado debería ser el de crear una política pública para la SA, que permita garantizar los derechos de los agricultores y consumidores, para lograr un sistema agroalimentario de acuerdo a los principios de la Soberanía Alimentaria.

### **2.4.2 Indicadores para la Soberanía Alimentaria**

La propuesta de la Soberanía Alimentaria ha empezado, en los años recientes, la discusión sobre cómo construir un sistema de indicadores que permitan medir los avances en torno a la consecución de un sistema agroalimentario alternativo acorde a la propuesta.

Algunos autores como Ortega & Rivera (2010), y Binimelis et al., (2013), han avanzado en propuestas para la medición del desempeño de políticas, proyectos y acciones para la consecución de la Soberanía Alimentaria, en tanto a nivel internacional como territorial. Pese a que no exista un consenso en cuanto cuál es el sistema de indicadores más adecuado, estos avances en materia de indicadores y la metodología para medirlos son destacables, y pueden ayudar a identificar los cuellos de botella de la política pública de los gobiernos nacionales, regionales o locales que decidan adoptar la Soberanía Alimentaria. En definitiva, pueden ayudar a que se logre la transición hacia este sistema agroalimentario.

Actualmente, se han identificado por parte de las organizaciones y sujetos promotores de la Soberanía Alimentaria una serie de características que permitirían crear un posible modelo basado en esta alternativa. Si bien es cierto que no existe un patrón definido que permita afirmar que un modelo aplicado es de SA, si podemos ver ciertos aspectos importantes que nos permitirían reconocer avances hacia este modelo. Algunos autores mencionan los siguientes indicadores, a ser tomados en cuenta como forma de medir la SA y sus avances:

**Tabla 2.2**  
Propuesta de indicadores de la Soberanía Alimentaria

<b>Categoría</b>		<b>Indicador</b>
	Diversificación de cultivos	Grado de diversificación que existen en los cultivos de una parcela y territorio.
	Descentralización productiva	Grado de diversificación de la producción en otros territorios de determinados productos
<b>Productivo</b>	Acceso a la tierra	Grado de acceso a la tierra de campesinos que producen para la Soberanía Alimentaria.

## Capítulo 2: La Soberanía Alimentaria

---

	Acceso al agua y riego	Grado de acceso al agua y riego de campesinos que producen para la Soberanía Alimentaria
	Semillas	Como se garantiza el libre acceso a las semillas, así como el rescate y conservación de semillas locales
<b>Económico</b>	Acceso a crédito	Facilidades de acceso a crédito para la Soberanía Alimentaria
	Acceso a mercados locales	Facilidades que se dan por parte de gobiernos locales y nacionales para el acceso al consumidor.
	Subsidios agricultura campesina	Subsidios que se dan para la agricultura campesina diversificada
	Ingresos por producción de alimentos.	Grado de valor que representa la agricultura en los ingresos de los campesinos
	Umbral de pobreza familias campesinas	Grado de pobreza rural de las familias campesinas
	Suelo	Nivel del deterioro y contaminación del suelo que se utiliza en la agricultura.
<b>Ambiental</b>	Agua	Conservación y contaminación del agua que se usa para la agricultura.
	Producción agroecológica	Grado de producción agroecológica de los campesinos/as.

## Capítulo 2: La Soberanía Alimentaria

---

	Agrobiodiversidad	Grado de diversidad vegetal y animal.
	Revalorización de la agricultura campesina	Que políticas se aplican para apoyar al agricultor familiar campesino
<b>Social</b>	Políticas publicas	Políticas públicas destinadas para la Soberanía Alimentaria y la agricultura familiar campesina.
	Revalorización del producto campesino	Apoyo, difusión y valorización para el producto de la agricultura familiar campesina.
	Organización campesina	Grado de fortalecimiento de las organizaciones campesinas por la Soberanía Alimentaria.
	Redes de consumidores	Grado de fortalecimiento de organizaciones de consumidores.
	Articulación campo - ciudad	Espacios de articulación de organizaciones de productores y consumidores.

---

Elaboración Propia

Fuente: (Acción Ecológica, 1999; Ortega & Rivera, 2009; Binimelis, et al., 2013)

Estas y otras series de indicadores podrían ayudar a identificar modelos productivos destinados a la SA, que permitan medir adecuadamente los avances, y si un sistema de desarrollo rural y agrícola puede ser llamado realmente de Soberanía Alimentaria. Aunque la discusión en torno a indicadores y cómo identificar modelos de Soberanía Alimentaria ha estado muy vigente en los últimos años, hasta la fecha no se ha logrado unificar un sistema de indicadores aceptados para poder evaluar sistemas de Soberanía Alimentaria.

El reto, por tanto, para los promotores de la Soberanía Alimentaria parecería estar en poder generar una construcción a mediano y largo plazo, para la obtención de indicadores que sean adecuados y consensuados entre todos los actores involucrados, que, al mismo tiempo, les permita responder a los críticos del concepto respecto a las dudas de su aplicabilidad.

#### **2.4.3 Políticas públicas para la Soberanía Alimentaria. ¿Hacia dónde deberían estar dirigidas?**

La discusión en cuanto a políticas públicas a ser implementadas por los gobiernos locales, regionales y nacionales que quieran realizar una transición hacia un sistema agroalimentario basado en la Soberanía Alimentaria, es una discusión en torno a que las organizaciones campesinas y sociales han puesto gran esfuerzo en los años recientes.

A nivel internacional, la SA también propone como hemos mencionado anteriormente, una reforma que permita contar con una nueva gobernanza internacional del sistema agroalimentario, que transfiera la discusión de comercio internacional de la OMC a instituciones como la ONU, que consideran que podría democratizar las políticas y disminuir el poder de las empresas transnacionales de la alimentación. Además, proponen contar con mecanismos de justicia y protección del derecho de los campesinos y a la alimentación a nivel mundial (Tabla 2.3).

#### **Tabla 2.3**

Propuestas de reforma de transformación de la gobernanza internacional desde la SA

---

<b>Tema</b>	<b>Propuesta</b>
-------------	------------------

---

*Empresas e instituciones transnacionales* Contar con un código de conducta que regule a las instituciones, y empresas transnacionales de la alimentación. Para garantizar el derecho a la alimentación.

*Acuerdos comerciales* Una Convención Internacional sobre Soberanía Alimentaria que sustituya al actual Acuerdo sobre Agricultura (AsA) y cláusulas pertinentes de otros acuerdos de la OMC. Entre ellos figuran los ADPIC, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (MCS)

*Liberalización de los mercados* Crear una Comisión Mundial sobre la Agricultura Sostenible y la Soberanía Alimentaria encargada de llevar a cabo una evaluación integral de los efectos de la liberalización del comercio sobre la soberanía y la seguridad alimentaria.

*Gobernanza institucional* Organización de las Naciones Unidas (ONU) reformada y fortalecida, activa y comprometida con la protección de los derechos fundamentales de todos los pueblos, como foro apropiado para desarrollar y negociar reglas para la producción sostenible y el comercio justo.

*Justicia alimentaria internacional* Un mecanismo independiente de solución de diferencias integrado dentro de una Corte Internacional de Justicia, especialmente para evitar el dumping.

Un tratado internacional, jurídicamente vinculante, que define los derechos de los pequeños agricultores a los bienes, recursos y protecciones legales que necesitan para poder ejercer su derecho a producir.

---

Elaboración propia

Fuente: (Windfuhr & Jonsén, 2005)



Como vemos, en el contexto internacional los defensores de la SA proponen políticas en un primer momento destinadas a reformar la estructura internacional del sistema agroalimentario, para controlar y disminuir el poder de las transnacionales alimentarias, así como el comercio en desiguales condiciones subsidiado por políticas agrarias de los países del norte, que según su perspectiva ha sido el responsable del empobrecimiento y explotación del que sufre el campesinado en la actualidad.

Por otro lado, a nivel de local y nacional, las organizaciones y sujetos referentes en la propuesta de la Soberanía Alimentaria, en la Declaración de Nyelini (2007a), consideraban que las políticas públicas implementadas por los diversos niveles de gobierno deberían estar principalmente enfocadas en:

- Dar prioridad a las economías, mercados locales y nacionales.
- Otorgar poder y capacidad de decisión a los campesinos, agricultores familiares, pescadores y demás actores de la Soberanía Alimentaria.
- Colocar la producción, comercialización y consumo, en base a la sostenibilidad medioambiental, social y económica.
- Promover el comercio transparente, garantizando ingresos dignos a agricultores y consumidores.
- Reconocer el derecho de los consumidores a acceder a alimentos culturalmente adecuados y producidos localmente.
- Garantizar el acceso al agua, tierra, semillas, animales y biodiversidad.
- Reducir las desigualdades sociales entre hombres y mujeres, pueblos, clases y generaciones de los sujetos de la soberanía alimentaria.

Sin embargo, con el actual boom de los *commodities*, muchos países en Latinoamérica han implementado políticas públicas destinadas a integrar a los campesinos a la producción de productos de agroexportación, pero, sin mostrar cambios en esta política en dirección hacia la construcción de Soberanía Alimentaria (Vergara & Kay, 2017).

Aún con la emergencia de gobiernos “progresistas” en Latinoamérica, las políticas agrarias de éstos no implementaron reformas de envergadura que permitan observar una transición hacia la Soberanía Alimentaria, pese a que su discurso en muchos casos promovía este modelo.

En un reciente análisis de las políticas públicas implementadas por los gobiernos progresistas de la región latinoamericana se muestra, según Vergara y Kay (2017) que en la región se implementaron cuatro tipos de políticas principales:

- 1) Políticas de crédito para agricultores familiares.
- 2) Políticas para anclar a los productores de pequeña escala al agronegocio.
- 3) Políticas para ayudar a la entrada de los agricultores de pequeña y mediana escala en las regulaciones del mercado.
- 4) La institucionalización y formalización de la categoría de “agricultor familiar”.

Sin embargo, estas políticas analizadas con mayor profundidad parecen responder muy poco, en su ejecución, a un modelo sostenido y coherente hacia la Soberanía Alimentaria. Esto se refleja, por ejemplo, en que los gobiernos “progresistas” no implementaron políticas que fueran destinadas a lograr reformas agrarias que mejoraran acceso a la tierra de los/as campesinos. Más bien al contrario, el modelo agrícola sigue estando en función de apoyar al agronegocio enlazado con los campesinos/as (Vergara & Kay, 2017). Es decir, existe una suerte de desconexión entre el discurso de estos gobiernos hacia los/as campesinos y la política real implementada en los territorios.

En este sentido, el rol del Estado no ha mostrado una tendencia hacia la transformación por medio de las políticas hacia un sistema de Soberanía Alimentaria.

Como menciona Edelman (2017) no es suficiente con crear una institución con un presupuesto de un millón de dólares<sup>45</sup> como lo hizo Ecuador, para crear un sistema agroalimentario de Soberanía Alimentaria. Las políticas deberían ir enfocadas principalmente en garantizar que los campesinos/as, consumidores/as y otros sujetos de la Soberanía Alimentaria puedan contar con todos los apoyos necesarios para lograr una transición real en lo productivo, económico, social y ambiental, que construya esta alternativa al modelo agroalimentario basado en el agronegocio.

### **2.5 Fortalezas y debilidades del concepto de Soberanía Alimentaria**

De acuerdo a lo visto anteriormente, y en cuanto a las diversas dimensiones y abordajes de la Soberanía Alimentaria, podríamos decir que el concepto tiene muchos aspectos que están en construcción, que deberían ser profundizados y trabajados en mayor medida, para que la propuesta cuente con elementos que la clarifiquen. Podríamos mencionar al respecto, algunas fortalezas y debilidades de acuerdo a las diversas dimensiones que hemos analizado:

---

<sup>45</sup>Edelman, se refiere a la creación de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía alimentaria, que cuenta con un presupuesto de poco más de un millón de dólares y 25 empleados, la cual ha tenido muchas dificultades para poder realizar recomendaciones de leyes y políticas para la Soberanía Alimentaria en el país.

**Tabla 2.4**  
Fortalezas y Debilidades de la propuesta de la Soberanía Alimentaria

Dimensiones	Fortalezas	Debilidades
Política	<p>La propuesta cuenta con un recorrido definido que va desde el derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y Soberanía Alimentaria.</p> <p>Cuenta con principios y derechos claros que deberían ser promovidos por sus actores y sujetos, que también han sido definidos (campesinos, consumidores, gobiernos, etc).</p>	<p>Necesidad de reforzamiento de las relaciones entre los diversos sujetos de la Soberanía Alimentaria a nivel político.</p> <p>Necesidad de mayor claridad del rol del Estado en la propuesta.</p> <p>Mayor profundidad en el rol de las gobernanzas en los territorios, para conseguir S.A.</p> <p>Reconocimiento de otros actores en la discusión de la Soberanía Alimentaria (mujeres, jóvenes, entre otros).</p>
Productiva	<p>Propuesta de generación de circuitos locales cortos de producción de alimentos.</p> <p>Fortalecimiento de la base de producción de alimentos en la agricultura campesina.</p> <p>Propuesta de diversificación de cultivos para la Soberanía Alimentaria.</p> <p>Primeros indicadores para medir la Soberanía Alimentaria.</p>	<p>Mayor profundización en la construcción de circuitos locales de producción, y el rol de cada uno de los sujetos</p> <p>Necesidad de una propuesta de reconversión de monocultivos agroindustriales que en la actualidad están produciendo alimentos y otros productos.</p> <p>Contar con mayor consenso y debate en la construcción de indicadores que permitan identificar adecuadamente un sistema agroalimentario para la Soberanía Alimentaria.</p>
Género	<p>Empieza a visibilizarse las inequidades de género que</p>	<p>Necesidad de mayor autocrítica respecto al papel de la agricultura familiar como reproductor del</p>

## Capítulo 2: La Soberanía Alimentaria

---

	<p>afectan a las mujeres en el modelo actual.</p>	<p>patriarcado y las inequidades sociales hacía las mujeres en el campo.</p> <p>Mecanismos reales para asegurar el acceso a la propiedad de los recursos como la tierra por parte de las mujeres.</p> <p>Poco espacio para el liderazgo y la voz de las mujeres en las discusiones sociales y teóricas de la Soberanía Alimentaria.</p>
<p>Medio ambiente</p>	<p>Reconocimiento que el sistema actual de producción de alimentos basado en monocultivos, biotecnología y combustibles fósiles es insostenible en el tiempo.</p> <p>Agroecología como propuesta científica bien definida y trabajada, para el cambio de la forma actual de producir alimentos.</p> <p>Reconocimiento de los costos ambientales del sistema actual, así como de la multifuncionalidad de los territorios y la importancia de su conservación para el futuro.</p>	<p>Necesidad de clarificar los tiempos y las características necesarias para reconvertir cultivos bajo el sistema actual.</p> <p>Visibilizar los beneficios ambientales y ecológicos de la transición.</p> <p>Clarificar la forma de reconvertir monocultivos hacia cultivos diversificados agroecológicos sin causar crisis en el acceso a la alimentación.</p>
<p>Social</p>	<p>Priorización de la agricultura campesina en su propuesta, lo cual ayuda a generar un movimiento más fuerte y unido.</p> <p>Se promueve una articulación creciente entre consumidores y productores.</p>	<p>Falta de profundización en la reconversión de la estructura social de la agricultura familiar campesina, para eliminar inequidades entre los miembros de la familia campesina, y al mismo tiempo visibilizar otras formas nucleares de organización del campesinado que se dan en la actualidad.</p>

---

## Capítulo 2: La Soberanía Alimentaria

---

---

Preocupación por el problema del hambre a nivel mundial y las formas de resolverlo, desde la visión de Soberanía Alimentaria.

---

Económico	Prioriza mercados locales apoyada en la economía social y solidaria como alternativa al modelo actual.	Propuesta de Soberanía Alimentaria necesita mayor análisis de la propuesta económica de transición hacia su sistema alternativo.
	Visibiliza los efectos que tienen la falta de ingresos tanto de habitantes de la ciudad como del campo en la falta de una nutrición adecuada.	Reconoce que con la transición a sistemas de Soberanía Alimentaria los alimentos no serán más baratos, pero si serán de mejor calidad, por lo que habría que mejorar los ingresos de campesinos y consumidores urbanos para que la propuesta funcione.

---

Fuente: Elaboración propia

Las fortalezas y debilidades de la propuesta muestran que, conforme la discusión tanto teórica como política avance, podrían clarificarse o acentuar estos aspectos. En todo caso, vemos que a nivel teórico existen todavía conflictos por resolver, sobre todo en los temas de género, medio ambiente, y económicos, los cuales deben ser profundizados aún más por activistas y académicos.

Se ve, a pesar de todo, que existe un avance claro en torno a las diferencias entre seguridad y Soberanía Alimentaria, que incluso ya llega a ser aceptada por la FAO como una propuesta a ser discutida a nivel de la institucionalidad internacional.

En ese sentido, las debilidades del concepto deberían continuar trabajándose para ayudar a generar una alternativa cada vez más clara al desarrollo del mercado actual de alimentos, el cual sigue vigente, provocando efectos sobre todo, en los más pobres.

## 2.6 Conclusiones del capítulo

La propuesta de la Soberanía Alimentaria tiene un origen muy reciente, en comparación con otras propuestas de desarrollo alternativo. Sin embargo, ya cuenta con algunos elementos claves que permiten iniciar procesos de debate y transición hacia este modelo alternativo de desarrollo en lo rural, y está respaldada en su impulso por una importante base social.

El crecimiento de la propuesta, sobre todo en los países latinoamericanos a través del empuje de varias organizaciones, ha permitido que esta se incorpore en algunas legislaciones nacionales.

La discusión de la Soberanía Alimentaria ha identificado como sujetos principales de la propuesta a los/as campesinos, consumidores/as y el Estado. Pese a esto, tanto críticos como impulsores de la Soberanía Alimentaria coinciden en que es necesaria una mayor profundización y definición en cuanto a los roles de estos sujetos en la construcción, así como el reconocimiento de otros sujetos que forman parte integral de la misma, especialmente los jóvenes y las mujeres, que deben jugar un rol más visible y activo en esta propuesta.

El apoyo con el que cuenta a nivel social, sumado a la creciente investigación académica, sobre todo, en aspectos como la agroecología, así como la dimensión social y política de la propuesta, hacen que el concepto siga creciendo y afianzándose en las comunidades y con las instituciones, tanto locales, nacionales, como internacionales.

La cada vez mayor aceptación de la Soberanía Alimentaria en diversas legislaciones de Latinoamérica abre paso y retos para la construcción real de esta alternativa al sistema actual de producción de alimentos, sumado a la creciente preocupación por parte de los consumidores urbanos acerca de la alimentación.

Sin embargo, como hemos visto, se hace necesaria una mayor profundización en aspectos claves, que permitan consolidar la propuesta como una alternativa que puede dar un camino hacia la transición del modelo actual.

Temas como las inequidades de género y económicas, que se dan tanto en el campo como en la ciudad, tienen que ser abordados desde una reflexión interna, para poder proveer respuestas adecuadas que permitan que la propuesta de Soberanía Alimentaria se consolide tanto a nivel regional como mundial.

Se ven en el análisis del concepto de Soberanía Alimentaria avances en el reforzamiento de la construcción de un movimiento global por la Soberanía Alimentaria, lo cual permite presionar a los Estados por un cambio de las políticas públicas, con las cuales modificar situaciones básicas para sentar las bases para la construcción de un modelo alternativo: el acceso a la tierra; la creación de canales cortos de comercialización; el impulso a la agroecología; el acceso a crédito para campesinos, etc.

Por lo tanto, se puede decir que el enfoque de la Soberanía Alimentaria, como un modelo alternativo al sistema agroalimentario actual, ya cuenta con elementos suficientes que pueda ser considerado como un paradigma de política pública y modelo de desarrollo rural por los diferentes países, sobre todo para poder cambiar las situaciones de concentración, exclusión, pobreza, monocultivo intensivo, deterioro del medio ambiente, y el hambre de las poblaciones más pobres.

Finalmente, podríamos decir que la Soberanía Alimentaria ha crecido con fuerza como una propuesta política para producir alimentos, con énfasis en el pequeño campesinado y el cuidado del medio ambiente.

Sin embargo, el camino en cuanto a la consolidación todavía parece largo y existen cuestiones por resolver, sobre todo, en las contradicciones en cuanto al reconocimiento de la SA y su aplicación en las políticas públicas, en el caso de aquellos países que han decidido adoptarla. Esto, precisamente, es lo que profundizaremos en la siguiente sección de esta tesis como eje central, mediante



el estudio de caso de un país como el Ecuador donde se ha reconocido la SA. Para poder completar el panorama de un sistema alternativo de producción de alimentos con base en la Soberanía Alimentaria y que es lo que ha pasado en los lugares donde se intenta aplicar en la actualidad este modelo.

## **CAPITULO 3**

---

### **Soberanía Alimentaria y Agroindustria en Ecuador. Casos y políticas públicas**



## Introducción del capítulo

Como hemos visto en los capítulos anteriores, el sistema agroalimentario se consolidó en función de la producción intensiva de alimentos, en manos predominantemente de empresas agroindustriales de carácter transnacional. Ello ha repercutido directamente en la forma como nos abastecemos de los mismos, así como en la dieta básica para la alimentación de las poblaciones.

Recientemente, los movimientos y organizaciones campesinas han promovido la visión de un sistema agroalimentario alternativo basado en la Soberanía Alimentaria, caracterizado por la capacidad de producir alimentos en manos campesinas, con una forma de producción preferiblemente agroecológica, sana y culturalmente adecuada.

En el caso ecuatoriano, este modelo alternativo se ha visto plasmado en la legislación local a través de la Constitución, vigente desde el año 2008, y en la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA).

Sin embargo, pese al reconocimiento legal de esta alternativa al sistema agroalimentario actual, las políticas públicas aplicadas por el gobierno parecen no responder a lo que dice la Constitución y la LORSA.

En el presente capítulo pretendemos responder siguiente la pregunta: ¿Qué interpretación del concepto de Soberanía Alimentaria, subyace en su aplicación en el caso ecuatoriano? Al respecto, analizaremos cuáles han sido las principales políticas públicas empleadas; y si estas responden a lo que las organizaciones campesinas e indígenas consideran necesario para la transición hacia un sistema alternativo.

Al mismo tiempo, se contará con las visiones de actores claves del país, que nos permitan ver cuáles han sido las dificultades y oportunidades para la implementación del modelo de Soberanía Alimentaria en el Ecuador

Analizaremos, para esto, las principales políticas agrarias y rurales promovidas en el país durante los últimos años, y si estas cumplen con la propuesta de Soberanía Alimentaria; el cuál es, recordamos, el modelo que se decidió adoptar desde la aprobación de la última Constitución.

El análisis de estas políticas nos permitirá evidenciar los principales problemas entre la teoría y la práctica de sistemas alternativos de producción de alimentos, como la Soberanía Alimentaria. Como veremos en este capítulo, lastimosamente en la aplicación de las políticas públicas se dan contradicciones que no permiten la transición y consolidación del sistema alternativo basado en la Soberanía Alimentaria en el Ecuador.

### **3.1 Los modelos de desarrollo rural en Ecuador, antes de la adopción del modelo de Soberanía Alimentaria.**

En el Ecuador desde los años 90 se tuvo un modelo de desarrollo en lo rural basado en las teorías neoliberales. Estas, en especial, se orientaron a generar flexibilización laboral en el campo y reconcentración de tierras por parte de los productores agrarios capitalistas del país.

Como ya se comentó en el primer capítulo, América Latina históricamente se erigió como exportadora de productos primarios para la economía mundial, proceso acentuado desde la primera mitad del siglo XIX a raíz de la revolución industrial, fortaleciendo un sistema donde los países periféricos (subdesarrollados), proveían de materias primas a las grandes potencias y a la vez adquirían de estos productos elaborados, consolidando la división internacional del trabajo (Furtado, 1976).

Este panorama de dominación y monopolio pudo consolidarse en la segunda mitad del siglo XX debido a la promoción de un modelo de dependencia de la tecnología agrícola, heredado de la revolución verde; priorizando la producción para el mercado, generando grandes extensiones dedicadas al monocultivo, con efectos ambientales y sociales graves en el territorio. Según Furtado (1976), los procesos donde se estancó el desarrollo de nuestros países eran justamente aquellos en los que se incentivó una gran especialización de producción destinada a los mercados del primer mundo, y que no permitían diversificación productiva. Ello fue agravado por el hecho de que –como la agricultura capitalista habitualmente se expresa a través de la agricultura de revolución verde– no fue rentable en las fincas pequeñas y no estimuló la industrialización debido a la falta de dinero; lo que generó que los pequeños productores no pudieran consumir otros bienes que contribuyeran a la diversificación de la economía.

El monopolio de las agroindustrias contribuyó a la concentración de recursos básicos para la agricultura en el Ecuador. Esto se expresa en datos como la

concentración de la tierra, por ejemplo, donde el índice de Gini en el año 2000<sup>46</sup> llegaba a un promedio de 0,81<sup>47</sup>, el cual es de los más altos en Latinoamérica, conjuntamente con países como Colombia, Venezuela, Perú y Argentina (Alvarado & Vandecandelaere, 2011). Este panorama de inequidad y concentración de tierra no ha mejorado apenas a lo largo de las últimas décadas y sigue siendo alto pese al proceso de reforma agraria iniciado en la década de los 70, como se muestra en la tabla a continuación:

**Tabla 3.1**

Estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador en hectáreas y porcentaje

Explotaciones	Censo 1954 Ha	Censo 1974 Ha	Censo 2000 Ha	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha	432.200	538.700	774.225	7,2%	6,8%	6,3%
De 5 a 20 ha	565.800	935.300	1 706.794	9,4%	11,8%	13,8%
De 20 a 100 ha	1 138.000	2 664.700	4 614.436	19,0%	33,5%	37,3%
Más de 100 ha	3 863.000	3 810.800	5 260. 375	64,4%	47,9%	42,6%
<b>Total</b>	<b>5 999.700</b>	<b>7 949.500</b>	<b>12 355.830</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: (Brassel, 2008 en Cornejo y Pastor, 2011)

Como se ve en la tabla anterior, la concentración de tierras desde la década de los 50 sigue manteniéndose en los propietarios de más de 100 Ha, mientras los agricultores pequeños y medianos de hasta 20 Ha siguen accediendo a una menor cantidad de la tierra disponible, pese a que esta ha aumentado levemente en los agricultores de entre 5-20 Ha; este aumento sin embargo no es significativo para modificar la estructura de tenencia de tierra del país. Vemos que la cantidad de Unidades Productivas Agrícolas (UPA)<sup>48</sup> con menos de 5 Ha representan el 63,9% de todas las propiedades, pero apenas disponen del 6,3% del total de las hectáreas de tierra disponible para la agricultura en la actualidad; contando en promedio con apenas 1,4 Ha por UPA (SIPAE,2011). Es decir que la gran mayoría de campesinos del país cuenta con muy poca tierra para cultivar,

<sup>46</sup> En el Ecuador solo se cuenta con datos del censo nacional agropecuario del año 2000, ya que no se ha realizado un nuevo censo hasta la fecha.

<sup>47</sup> Entre más se acerca a 1, el índice de Gini muestra mayor inequidad.

<sup>48</sup> "Unidad de Producción Agraria: Es una extensión de tierra de 500 m<sup>2</sup> o más, dedicada total o parcialmente a la producción agropecuaria, considerada como una unidad económica. Superficies menores a 500 m<sup>2</sup> que mantengan características de las UPAs descritas, pero que hayan vendido un producto, durante el periodo de referencia" (Censo Nacional Agropecuario, 2000).

pese al aumento de la frontera agrícola en el país. En el otro extremo la cantidad de UPA con más de 100 Ha, han disminuido solamente de 64,4% a 42,6%, y representan apenas el 2,24% de todas las propiedades, controlando mucha de la tierra disponible. Esto quiere decir que las reformas agrarias en el Ecuador, no han cambiado la inequidad en el acceso a la tierra, sin modificarse sustancialmente el acceso en el país a pesar del aumento de la superficie disponible para agricultura.

La concentración en Ecuador fue marcada desde fines de los 80 con la implementación de políticas públicas incentivadas por el Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que impulsaron la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 (SIPAE, 2011). Esta ley consolidó la tenencia de la tierra de propiedad privada que continuó la concentración de décadas anteriores.

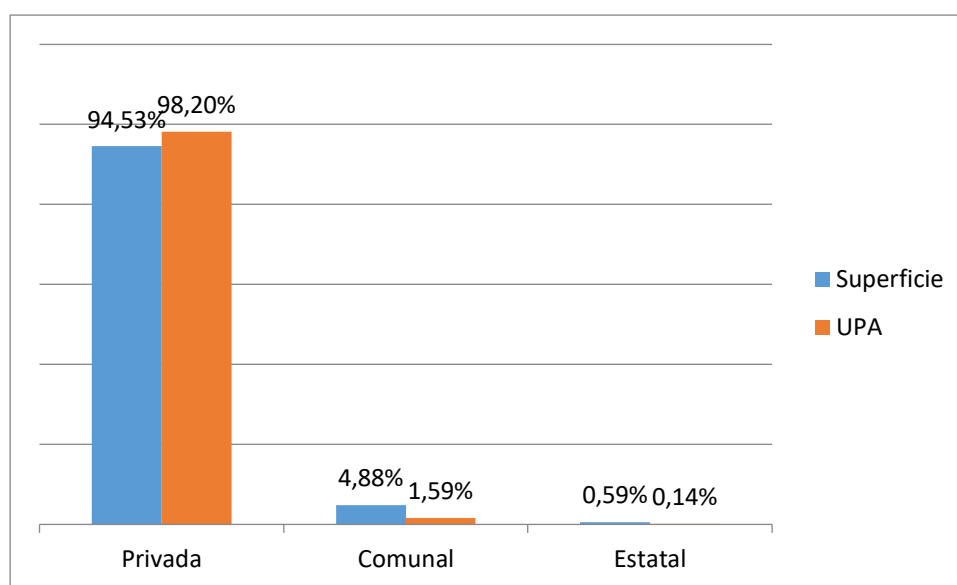


Figura 3.1. Porcentaje de UPA y superficie según tipo de propiedad  
Fuente: SIPAE, 2011

Si comparamos la figura 3.1 y la tabla 3.1, vemos que la concentración de la propiedad de la tierra está en manos privadas, sobre todo en propietarios de más de 100 Ha, que representan el 42% de la tierra disponible; ello muestra que los programas de repartición debieron enfocarse en la afectación de propiedades privadas de más de 100 Ha, que es donde está la mayoría de la tierra agrícola del país. Muchas de estas grandes propiedades están destinadas a cultivos permanentes, que requieren gran inversión inicial y poca mano de obra (SIPAE,



2011), lo cual genera un panorama agrario y rural excluyente en cuanto al acceso y tenencia de la tierra por parte de agricultores familiares; lo que sumado a la falta de empleo en el campo incentiva la pobreza rural.

Con respecto al agua, el panorama de concentración continúa sin solucionar el problema de acceso equitativo a este recurso, pese a los diferentes modelos de desarrollo rural que se aplicaron en los últimos 20 años, tanto de corte estructuralista y neoliberal. Por ejemplo, hoy en Ecuador existen alrededor de 429.996,2 hectáreas (40%) de riego particular o privado, 155.406,30 ha (15%) de riego público y 480.464,11 has (45%) de riego comunitario, el cual es manejado principalmente por las comunidades indígenas.

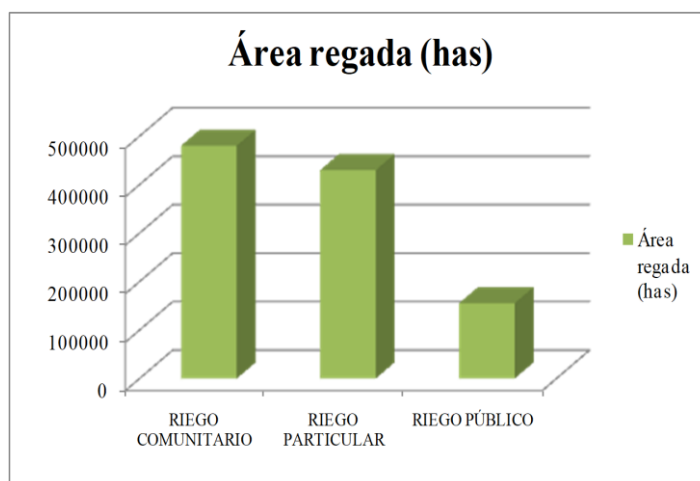


Figura 3.2. Concentración de agua de regadío

Fuente: SENAGUA, Base de datos 2010.

Elaboración: Equipo Técnico IEDECA

Muchas de las propiedades particulares que acaparan agua se dedican principalmente a la producción agroindustrial para la exportación, cuando la tendencia para reducir la inequidad en uso del agua debería ser justamente la contraria. En la figura que se muestra a continuación se puede ver por ejemplo como los grandes propietarios pueden regar en promedio 67,19 Ha, mientras los pequeños pueden regar apenas 0,38 Ha, mostrando como el agua para riego privilegia las grandes extensiones.

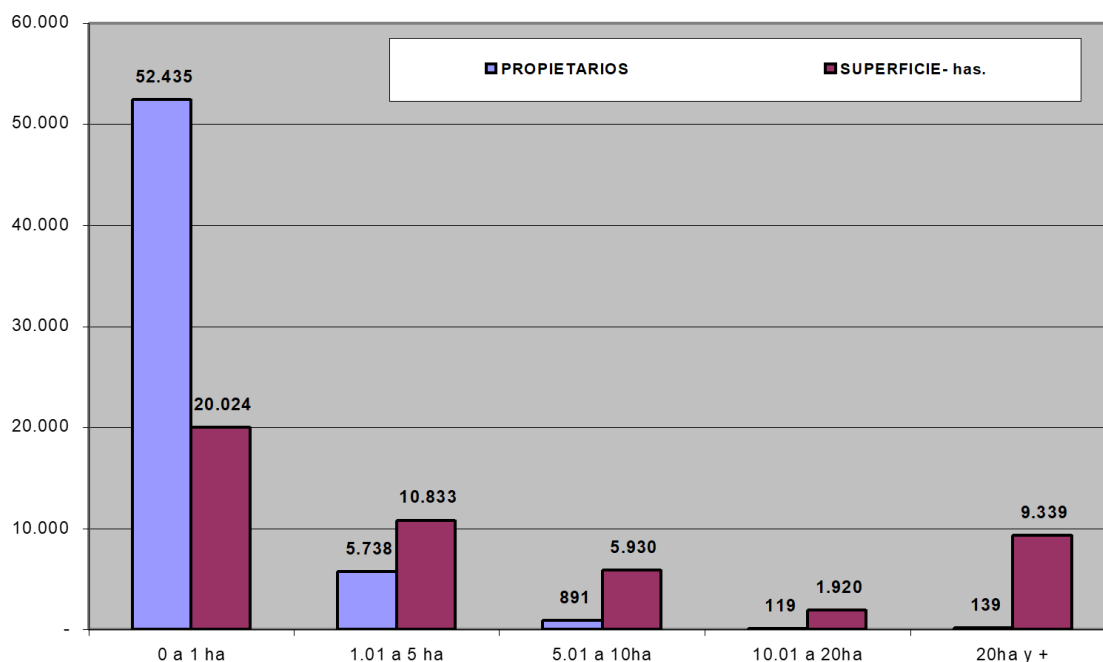


Figura 3.3. Superficie regada por estratos

Fuente: SENAGUA, Base de datos 2010.

Elaboración: Equipo Técnico IEDECA

En el caso de las semillas para la agricultura, los modelos que se adoptaron en el área rural consolidaron monocultivos intensivos que usan tecnología de revolución verde, alta en uso de agroquímicos y con semilla certificada que funciona con el paquete tecnológico de esta forma de producción. Esto ha provocado que, en el caso ecuatoriano, en productos como el maíz, arroz y soya, tres empresas concentren el 90% del mercado (AGRIPAC, Ecuaquímica y PRONACA); en el caso de las hortalizas, AGRIPAC maneja el 25%, Ecuaquímica el 10% y PRONACA el 5%. (León & Yumbra, 2010). Estos datos reflejan la elevada concentración que existe en el mercado de semillas por parte de estas tres empresas, las cuales se benefician de políticas públicas que no desconcentran el mercado y al contrario lo mantienen altamente dependiente.

El panorama agrario y rural ecuatoriano ha seguido la tendencia de la globalización de la producción de alimentos, concentrada por grandes agroindustrias nacionales e internacionales, producto de la reestructuración del capitalismo a nivel mundial. Sobre todo, mostrando estructuras agropecuarias inequitativas que no cambiaron con la reforma agraria, ya que muchas de las grandes haciendas se transformaron en grandes unidades de explotación

capitalista (García, 2005). Este fenómeno hizo que la concentración no solo exista en la tenencia de la tierra, sino también en otros recursos productivos, como el agua y el crédito; el cual fue destinado a mantener el sistema capitalista de producción de alimentos, sin generar redistribución y disminución importante de la pobreza campesina. Gran parte de la extensión de la tierra en el Ecuador se ha dado por medio de la ampliación de la frontera agrícola a través de la deforestación; así, el país perdió más del 26% de la superficie forestal entre 1961 y 2004 (García, 2005). En la actualidad probablemente la deforestación sea mayor, ya que el panorama no ha cambiado estructuralmente, permitiendo que –pese a la incorporación de nuevas tierras, que ha tenido fuertes costos ambientales– no haya cambiado la inequidad en el acceso a este recurso.

La especialización de la producción por provincias no contribuyó a desconcentrar el sector rural en el país, teniendo provincias como Carchi, altamente especializada en la producción de papas, el Oro en banano y Pichincha en ganadería. Esta concentración territorial continuó con los viejos modelos de producción beneficiando a la producción capitalista intensiva, a través de la mecanización y tecnología agrícola a la que solo pueden acceder las grandes propiedades, debido a los altos valores de inversión necesarias.

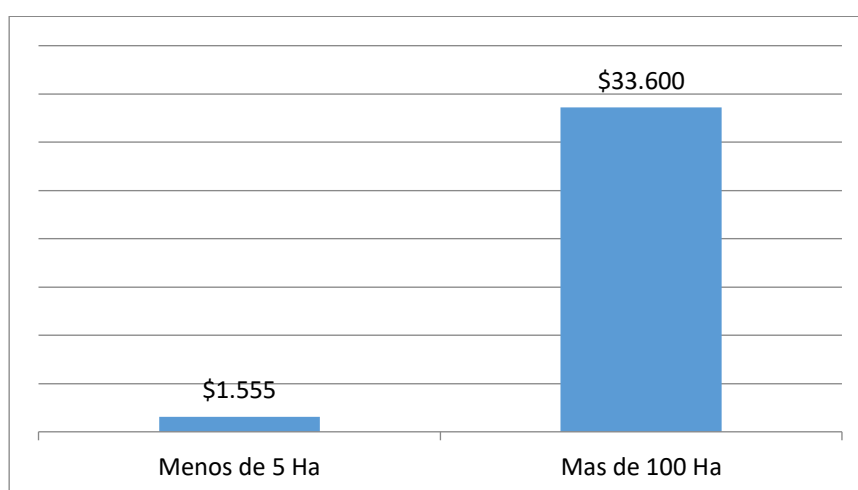


Figura 3.4. Ingreso promedio de acuerdo al número de hectáreas (USD)

Fuente: García, 2005  
Elaboración Propia

Un dato muy revelador del panorama agrario ecuatoriano es, por ejemplo, que en el año 2002 los ingresos promedio de una UPA de menos de 5 Ha fueron de USD 1.555, frente a los más de 33.600 de las de más de 100 Ha (García, 2005).

Vemos que esos ingresos por la producción de los pequeños campesinos hacen prácticamente insustentable la pequeña agricultura; y obligan a que el campesino busque estrategias de supervivencia a través de otras actividades o en la autoexplotación para continuar en el campo; además de reflejar el mercado beneficio de las grandes propiedades que se mantienen hasta la actualidad, así como la poca inversión en políticas públicas orientadas a la disminución de la brecha y la inequidad entre grandes y pequeños productores en los territorios rurales ecuatorianos.

La elevada concentración de recursos básicos para la agricultura –como el agua, la tierra y las semillas– en los últimos 20 años ha consolidado la concentración del mercado de alimentos y algunos *commodities*; como la producción de maíz, la cual es manejada por las mismas empresas que controlan el mercado de las semillas. Por ejemplo, PRONACA es uno de los principales compradores de maíz (Tabla 3.2), y a la vez es uno de los principales productores de balanceados para animales (Tabla 3.3).

**Tabla 3.2**  
Volúmenes de absorción de cosechas de maíz

Empresa	Toneladas métricas	Porcentaje
AFABA	253.878	41.87 %
PRONACA	203.415	33.55 %
Otros	149.001	24.57 %
<b>TOTAL</b>	<b>606.294</b>	<b>100 %</b>

Fuente: MAGAP, 2012  
Elaboración propia

**Tabla 3.3**  
Producción balanceados en Ecuador año 2007

Empresa	Toneladas métricas	Porcentaje
AFABA	859.953,50	40.99 %
PRONACA	665.682,48	31.73 %
Otros	572.323,29	27.28 %
<b>TOTAL</b>	<b>2.097.959,27</b>	<b>100 %</b>

Fuente: (MAGAP, 2008)

En las tablas anteriores podemos observar cómo PRONACA es al mismo tiempo uno de los principales compradores de maíz y productor de balanceados; apenas superado por la Asociación de Fabricantes de Balanceados (AFABA), la cual es un conglomerado de varias empresas avícolas. Por lo que, en realidad, PRONACA es la empresa dominante en ambos rubros.

Esto muestra cómo el maíz cultivado por pequeños campesinos se dirige, en la realidad, hacia unas pocas agroindustrias; que al tener una posición monopólica controlan tanto los precios como los cultivos sobre un territorio.

### **3.1.1 El desarrollo rural basado en agricultura por contrato**

Uno de los principales modelos agrícolas aplicados en el Ecuador en los últimos 20 años fue el de agricultura bajo contrato. Este consiste en la producción a contrato por parte de pequeños campesinos para las grandes agroindustrias. Este modelo contribuyó notablemente a la consolidación de Latinoamérica como productor de *commodities*, pues no se fomentó la producción con valor agregado (Kay, 2001).

La agricultura bajo contrato está basada en la integración vertical de las cadenas agroalimentarias, permitiendo el dominio de las empresas agroindustriales en todos los eslabones de la producción. Esta integración vertical extiende el monopolio y la explotación en el campo, donde los agricultores terminan siendo “asalariados en sus propias tierras”; auto explotándose para poder tener algo de ganancia en un sistema que está articulado en torno a la globalización de la producción de alimentos. Así, la mayoría de los beneficios se quedan en manos de las grandes corporaciones que controlan las tierras y la producción, a través de este y otros mecanismos similares, pudiendo producir alimentos baratos con márgenes de ganancia enormes y consolidando monopolios agroalimentarios, como en los casos del banano, café, cacao y carne (Vorley, 2003); los cuales se basan en el control y la absorción de la pequeña producción campesina, con condiciones laborales y salarios mínimos, ganancias bajas o inexistentes y la

contaminación intensiva de la tierra y el medio ambiente. Todas estas cadenas de valor mencionadas por Vorley existen en el Ecuador, y en casos como el banano y el cacao la agroindustria controla gran parte de la exportación de estos productos; lo cual en cierta medida explicaría la enorme brecha de ingresos y ganancias que existen entre los productores o campesinos y las empresas agroindustriales que operan en el país.

Históricamente, el proceso de agricultura bajo contrato tiene como antecedentes los procesos emprendidos en nuestra región desde principios del siglo pasado, debido a que en ese periodo se consolidó a Latinoamérica como abastecedora de productos básicos, basados en sistemas de explotación de mano de obra indígena bajo nuevas formas de semiesclavitud y trabajo forzado (Thorp, 1998). Con la modernización de la agricultura de los años 50, parte de la producción se basó en la explotación por contrato, que fue promovida por las empresas agroindustriales.

Posteriormente, en el periodo del estructuralismo (desde los años 50 hasta principios de los 90), el sistema de agricultura bajo contrato fue también promovido en ciertos productos, pero no generó suficientes ingresos para los pequeños productores, sin incentivar tampoco procesos como la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), al no aportar la cantidad suficiente de rentas que permitieran impulsar el consumo y la industrialización, debido a que las ganancias del campesino bajo este sistema fueron mínimas o en algunos casos nulas. Sin embargo, los neoestructuralistas realizaron una interpretación errónea del proceso, proponiendo que se incentivara a los agricultores “viables”, dejando a aquellos “inviables” en manos de los programas de asistencia social. En este sentido, los neoestructuralistas consideraron que se debían promover relaciones con empresas agroindustriales a través de la agricultura bajo contrato para los agricultores viables (Kay, 2001). Pero estas políticas no dieron resultado; más bien al contrario, generaron mayor desigualdad y pobreza en el campo.

A mediados de los 90, con la puesta en marcha de las políticas neoliberales se consolida este sistema en el Ecuador, sobre todo en cultivos de arroz, banano y maíz. Esto contribuyó a generar monopolios como en el caso de la cadena avícola, donde una empresa dominaba la mayoría de los eslabones (León & Yumbra, 2010).

Podríamos decir que en la actualidad la agricultura bajo contrato es una nueva forma de explotación del pequeño campesino, pues este se ve obligado a trabajar más y correr con todos los riesgos de este sistema de agricultura para poder asegurar su subsistencia. Mientras, la empresa agroindustrial domina todos los eslabones de producción, asegurándose por medio de estos “las condiciones de producción de esta nueva forma de agricultura bajo contrato o de negocios inclusivos” (Brassel, 2011, pág. 37).

Debido a las condiciones de inequidad en el campo ecuatoriano, la asociación entre campesinos y empresas a través de este sistema garantiza la imposición de los intereses de las agroempresas, “convirtiéndose en un mecanismo de subordinación agresiva que somete las decisiones de ordenamiento territorial, las políticas laborales y agrarias, las decisiones tecnológicas, y la producción alimentaria al interés y albedrío de las empresas” (SIPAE, 2007, pág. 29).

Las cadenas agroalimentarias actuales basadas en la agricultura por contrato responden a un acercamiento más directo entre empresas agroindustriales, tanto transnacionales como nacionales, con el fin de reducir costos de producción, evadir controles estatales, mercantilizando la mano de obra campesina a través de esta forma de producción. Se adoptan así los patrones globales de producción agrícola, pero con adaptaciones que responden al contexto local que permita continuar con el *statu quo* de concentración (Long, 1996).

Esto explicaría, en parte, la creciente producción bajo este modelo en cultivos que responden a lógicas de comercio global en el Ecuador, permitiendo mantener las condiciones sociales de pobreza y exclusión con apenas variaciones en el país. Ello ha provocado que la rentabilidad del campesino se

minimice, pues la empresa agroindustrial asegura su rentabilidad al proveer los insumos para el cultivo que se encadene, y con un precio que generalmente no cubre la mayoría de costos de producción. Así, los contratos podrían describirse como una relación “entre el tiburón y las sardinas” (Houtart, 2014).

Es por esto que, agricultores que siembran bajo esta modalidad en el país, van perdiendo la capacidad de decidir lo que pueden sembrar, pues esta decisión está subordinada a las deudas que mantienen con la empresa con la cual tengan el contrato, quien al final de cuentas es la que decide qué semilla y otros insumos provee al campesino.

Al respecto, en un estudio que realicé en el año 2010 en el caso del maíz<sup>49</sup>, ya se evidenciaba como la mayor parte del riesgo económico efectivamente correspondía al campesino que producía bajo estos acuerdos, puesto que este obtenía una rentabilidad mínima que le impedía cubrir la mayoría de sus necesidades.

Al dedicarse a un solo producto, debido a las dinámicas productivas que se exigen en el contrato, estos agricultores tampoco podían diversificarse para no depender exclusivamente del maíz, obligados en muchos casos por estas circunstancias a auto explotarse y buscar otras fuentes de ingresos no agrícolas, para no perder sus tierras por los contratos y préstamos adquiridos.

#### Tabla 3.4

Costos de producción por hectárea de maíz bajo contrato<sup>50</sup>

Actividades	Precios /ha
<b>Durante la siembra</b>	
10 jornales para la siembra	40 USD
semillas certificadas	50 USD
1 galón de Glifosato	20 USD
Herbicidas varios	14 USD
2 litros de Gramoxone (Herbicida)	12 USD
3 sacos de urea	78 USD

<sup>49</sup> Me refiero a la investigación “El agronegocio en el Ecuador. El caso del Maíz” (León & Yumbra, 2010), la cual fue publicada por Acción Ecológica.

<sup>50</sup> Datos recolectados en el cantón Palenque en la provincia de los Ríos, en el año 2008, en la actualidad los pequeños productores hablan de que los costos han aumentado aún más.



4 jornales para aplicación de urea	16 USD
sevemin (tratador de semillas)	7 USD
mata langostas	8 USD
<hr/>	
<b>Cosecha</b>	
15 jornales para la cosecha	60 USD
6 jornales para el desgranado del maíz	24 USD
transporte del maíz hasta el silo	50 USD
<hr/>	
TOTAL	329 USD
<hr/>	

Fuente: León y Yumbra, 2010

La ganancia aproximada que se obtenía por hectárea en el año 2010 era de USD 171,25, descontando los costos de producción expresados en la tabla anterior. Tomando en cuenta que en promedio los agricultores de maíz tienen 5 Ha en el Ecuador, esta utilidad ascendía a 855 USD anuales aproximadamente (León & Yumbra, 2010). Lo cual es una ganancia insuficiente para poder mantenerse como familia, ya que estos agricultores no pueden diversificarse, debido a que el cultivo bajo contrato no lo permite.

En el caso del maíz, este modelo ha ayudado a que este cultivo este monopolizado por pocas empresas, debido a que el 74% de todas las compras de maíz duro del Ecuador está dominado por dos grupos agroindustriales, que son PRONACA y AFABA (León, 2014). En este caso se pueden evidenciar los efectos que puede tener en pequeños productores la agricultura bajo contrato sobre todo cuando se trata de un *commodity*.

La agricultura por contrato ha aportado en la consolidación de la dependencia a las grandes empresas capitalistas que dominan la alimentación, produciendo dificultades para satisfacer la demanda interna de alimentos (Kay, 2001). Al contrario, algunos países del sudeste asiático como China, Japón, Corea del Sur y Taiwán privilegiaron las cooperativas y la producción familiar en el campo (Pipitone, 2001), lo cual ayudó a la consolidación del mercado interno de alimentos en manos campesinas, sin tener que recurrir a mecanismos del comercio internacional en un primer momento de su desarrollo.

Por otro lado, no se han llegado a cuantificar los efectos ambientales que tiene el sistema de producción intensivo de un monocultivo, que se incentiva a través de la agricultura bajo contrato, desde una perspectiva histórica. Thorp destaca que no se pueden calcular los costos ambientales del crecimiento en el siglo pasado, pero es indudable que este costo ha sido muy alto debido a lo que está ocurriendo en la actualidad (Thorp, 1998). Respecto a lo ocurrido en el siglo XX sobre el deterioro ambiental, es similar e incluso peor en la actualidad, pues la agricultura bajo contrato obliga a usar una gran cantidad de agroquímicos, muchos de ellos sumamente tóxicos y nocivos para el medio ambiente y las personas, generando costos ambientales aún mayores de lo que se generaron en el siglo XX.

Al contrario de lo ocurrido con el incentivo de la agricultura por contrato en Latinoamérica, en los países del sudeste Asiático por ejemplo, se incentivaron relaciones de diversificación productiva que permitieron generar un desarrollo más equitativo, donde la participación activa de los campesinos fue una de las claves de su éxito (North, 1997).

### **3.1.2 La aplicación del modelo neoliberal en el campo ecuatoriano**

El neoliberalismo surge en Ecuador en la década de los 90, promoviendo en lo agrario, al igual que en toda la región, la adopción de métodos industriales para beneficiar las actividades de exportación, lo que tuvo notables consecuencias sobre la agricultura campesina (Grinspun, 2008). Uno de los principales métodos promovidos, como mencionamos, fue el de la agricultura por contrato, trasladando a través de este la mayor parte de los riesgos productivos al pequeño campesino (León & Yumbla, 2010).

Otra forma de explotación, también promovida por el neoliberalismo, fue la flexibilización laboral en el campo, manifestada en Ecuador en las bananeras; donde el denominado “enganche de mano de obra” permitió que los trabajadores sólo pudieran ocuparse por una semana o un máximo de 15 días, movilizándolos

luego a otras plantaciones, para de esta manera no tenerlos como trabajadores permanentes y ahorrarse las prestaciones sociales (Martínez, 2002). Algo similar ocurrió en el caso de la industria florícola, tanto en Ecuador y Colombia, donde las trabajadoras –principalmente mujeres– son pagadas con salarios muy bajos y con estándares de trabajo reducidos (Korovkin & Sanmiguel, 2007).

Al optar por fomentar sistemas productivos orientados completamente al mercado de exportación, vemos que se repiten errores históricos que ayudan a explicar la razón del subdesarrollo de nuestra región.

Se optó por un camino que no atacó los sistemas de inequidad estructural que permanecieron en la región, sobre todo en lo relacionado con la tierra, educación y concentración. De hecho, en los últimos años del siglo pasado se inició un periodo de “reforma”, aplicando políticas neoliberales que impulsaron la exposición al riesgo, los procesos de privatización y la falta de equilibrio de las mismas que afectaron a los más pobres, generando aún más pobreza y desigualdad (Stiglitz, 2003).

En general, las formas de explotación promovidas por el neoliberalismo en el campo ecuatoriano no contribuyeron a generar desarrollo rural con equidad, sirviendo más bien como forma de enriquecimiento y aumento de ganancias de las empresas agroindustriales que estaban detrás de estos sistemas de producción.

### **3.1.3 La concentración, producto de los modelos de desarrollo promovidos**

Como hemos visto, los sistemas impulsados en el Ecuador y la región en las últimas décadas aportaron a consolidar las relaciones de inequidad en el campo y la destrucción de medio ambiente. Estos sistemas de producción demostraron ser incompatibles con modelos alternativos o más enfocados en las personas y medio ambiente. En ese sentido, Cristobal Kay también menciona que el

equilibrio macroeconómico no es suficiente para conseguir crecimiento y equidad. El progreso no se puede lograr sobre la base de la inequidad, los salarios bajos y la explotación de recursos naturales (Kay, 2001).

El proceso de crecimiento de la agricultura agroindustrial capitalista en países como el Ecuador ha consolidado monopolios agroindustriales y de la alimentación, generando una concentración de la riqueza, el poder económico y político por parte de las empresas de alimentación, con un dominio de pocas empresas en los sectores importantes de la agricultura (Brassel, 2011). Lo que hace que en el país se privilegie los cultivos agroindustriales sobre los cultivos de alimentos básicos para la alimentación local.

Podríamos decir que el Ecuador ha entrado en los últimos 20 años de lleno al modelo agroalimentario global, donde las empresas agroindustriales dominan la producción y comercialización de los alimentos que consumimos (Rubio, 2004), y de esta forma también tienen una gran influencia sobre las políticas públicas que se dan en la agricultura de nuestros países, que en el caso del Ecuador podrían beneficiar más al sector agroindustrial que a la agricultura familiar campesina para la Soberanía Alimentaria.

En las siguientes tablas vemos cómo, junto al aumento en los ingresos de los principales grupos económicos (principalmente los que se dedican a la alimentación y agroindustria), han crecido en su concentración –sobre todo a partir del año 2006.

**Tabla 3.5**  
Ingresos grupos económicos  
(USD millones y porcentaje del PIB)

Año	USD en millones	Ingreso como % PIB	PIB
2003	9.306,67	32,5%	28.635,9
2004	11.326,84	34,7%	32.642,2
2005	13.498,84	36,3%	37.186,9
2006	16.162,36	38,7%	41.763,2
2007	18.224,18	39,8%	45.789,4
2008	22.117,07	40,8%	54.209,0
2009	22.348,50	43,0%	52.021,9

### Capítulo 3: Soberanía Alimentaria y Agroindustria en Ecuador

2010	25.389,40	43,8%	57.978,1
2011	36.703,9	46,3%	79.276,7
2012	40.048,6	45,5%	87.924,5
2013	45.538,57	48,0%	94.776,17
2014	48.601,34	48,2%	100.917,37

Fuente: SRI, 2015 y Martín y Varela, 2012

En cuanto a los grupos empresariales, según Martín & Varela (2012), las utilidades de los mayores grupos económicos del país crecieron más de 3 veces en los últimos años; según ellos, debido al aprovechamiento de estos grupos del incremento del gasto público. Si tomamos en cuenta que gran parte de los grupos que concentran el PIB ecuatoriano son del sector alimentario y agroindustrial, podemos ver que, pese al aumento de ingresos y presupuesto del gobierno, la pobreza ha disminuido pero la inequidad y concentración de los recursos sigue.

**Tabla 3.6**

Concentración de ingresos por sector económico año 2014

Sector	Total de ingresos (millones de USD)	Porcentaje	Principales grupos por sector
Agroindustria, alimentos y bebidas	20.522,62	42,23%	Corporación Favorita (Supermercados), PRONACA (Carnes), Corporación Rosado (Supermercados), Cervecería Nacional, Exportadora Noboa (Banano), Industrias Lácteas Toni, Arca Ecuador (Coca Cola).
Comercio	12.815,95	26,37%	Juan El Juri (Importaciones y automóviles), General Motors, Farmacia Fybeca, Importadora Tomebamba (Autos).
Financiero	3.473,52	7,15%	Banco Pichincha, Banco Guayaquil, Prohubanco
Construcción	3.418,83	7,03%	HOLCIM, Herdoíza Crespo, Hidalgo e Hidalgo
Petróleo y Minería	2.600,56	5,35%	OCP (petróleo), Aurelian (minería), Ecuacorriente (minería), Petrobell
Comunicaciones	2.176,22	4,48%	Claro, Tv Cable, Ecuavisa
Otros	3.593,64	7,39%	
<b>Total</b>	<b>48.601,34</b>	<b>100%</b>	

Fuente: SRI, 2015  
Elaboración propia

La mayor concentración se está dando en el sector de agroindustria de alimentos y bebidas, las cuales concentran el 42,23% de los ingresos de los principales grupos económicos. Cabe destacar que en este grupo están principalmente

supermercados, agroindustrias de consumo nacional y exportación, así como empresas de bebidas. El negocio de la alimentación en general, está altamente concentrado en el país, lo cual repercute directamente en las condiciones del sector rural, pues muchas de las grandes empresas agroindustriales del país controlan grandes extensiones de tierra y agua. El problema es particularmente grave en el sector agroalimentario, ya que cerca de 10 empresas controlan el 20,34 % del PIB total del Ecuador, convirtiéndolo en el sector con mayor acaparamiento de ingresos.

La cada vez mayor concentración de la producción de alimentos ha creado un modelo de desarrollo rural basado en la producción agroindustrial intensiva, que ha sido fuertemente impulsado sobre todo en el periodo neoliberal y que persiste hasta la actualidad; beneficiándose de créditos de bancos públicos y políticas que incentivaron modelos como el de la agricultura por contrato en el país (Brassel, 2011). Todo esto hace que en la actualidad el modelo de producción de alimentos en el Ecuador este acaparado, destacándose sobre todo el rol cada vez más importante de los supermercados en este sentido, ya que a medida que crecen prefieren abastecerse de grandes proveedores agroindustriales que de pequeños productores campesinos.

### **3.2 La Soberanía Alimentaria en el Ecuador**

La Soberanía Alimentaria en Ecuador se visibiliza como una alternativa promovida por las organizaciones campesinas desde mediados de los 90, paralelamente a la declaración de la Vía Campesina (1996) que la promovía como propuesta desde los agricultores familiares. Desde esa época, varias organizaciones campesinas y ONGs ya apostaban por la Soberanía Alimentaria como alternativa al sistema agroalimentario que domina en el Ecuador y el mundo.

Organizaciones como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y Confederación Kichwa del Ecuador (Ecuadorunari), comienzan a proponer la Soberanía Alimentaria en el Ecuador, sobre todo

marcadas por la fuerte crisis económica nacional de finales de los 90, donde los ciudadanos ecuatorianos perdieron mucho de su poder adquisitivo y la pobreza se incrementó, principalmente en las poblaciones rurales del país. Frente a este panorama surge como una alternativa la Soberanía Alimentaria, la cual se basó en los principios de la Vía Campesina y los aportes de las organizaciones locales a nivel nacional.

Desde mediados de los 90, FENOCIN forma parte del movimiento Vía Campesina y promueve la Soberanía Alimentaria en el país, como una alternativa a las profundas reformas neoliberales que fomentaban el agronegocio a costa de los campesinos, los cuales promovieron la resistencia a la implementación de este modelo (Bartra, 2009), y se organizaban para debatir las consecuencias y acciones a seguir en contra de las políticas neoliberales.

En los primeros años de la década del 2000 la crisis generalizada del país junto con la intención de los gobiernos de esa época de ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), hacen que los movimientos campesinos e indígenas sean protagonistas de grandes manifestaciones contra esta iniciativa que posteriormente se denominaría Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Las organizaciones del campo los percibían como una amenaza a la agricultura local, que se vería perjudicada por el ingreso masivo de alimentos subsidiados baratos provenientes de Estados Unidos. Esto hizo que la Soberanía Alimentaria se presentara como una propuesta válida para enfrentar la situación; los movimientos campesinos la adoptaron como una bandera de lucha contra los tratados comerciales (Hidalgo, 2013).

Igualmente, varios grupos ecologistas promovieron la Soberanía Alimentaria como un concepto en construcción y que estaba amenazado por la globalización, los mercados mundiales y la promoción del modelo de revolución verde para la producción de alimentos, el cual estaría causando daño al medio ambiente y la biodiversidad (Acción Ecológica, 1999). Es posible afirmar que estas fueron las primeras manifestaciones públicas y exigencias de reconocimiento del derecho a la Soberanía Alimentaria en el país.

A partir de mediados de la década del 2000, ya con una economía dolarizada luego de la crisis de finales de los 90, se empieza a discutir ampliamente la Soberanía Alimentaria. Los movimientos campesinos, indígenas y organizaciones sociales y ecologistas la promueven ampliamente en los territorios rurales, lo cual visibilizó de forma cada vez más importante este concepto en el ámbito político y social. Los líderes indígenas y campesinos hablan públicamente sobre la necesidad de la construcción de un sistema agroalimentario diferente sustentado en la Soberanía Alimentaria, como forma de promover un desarrollo rural diferente, que aporte a la disminución de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos ecuatorianos.

A mediados de la década de 2000, la situación de los pobladores del campo no mejoraba: sus niveles de inequidad en el acceso a los recursos productivos, así como la pobreza, no disminuían eficazmente. Ello motivó que las organizaciones campesinas exigieran con más fuerza el reconocimiento de este derecho, así como la generación de políticas públicas que mejoraran la realidad rural.

Con la llegada del primer período presidencial de Rafael Correa, en año 2007, se preparó la Asamblea Nacional Constituyente para la elaboración de la nueva Constitución del Ecuador. A partir de ese momento, los movimientos campesinos e indígenas se organizaron para influir y lograr el reconocimiento de la Soberanía Alimentaria en la nueva Constitución. Grupos como la FENOCIN presentaron candidatos para la Asamblea Constituyente como Pedro de la Cruz, el cual ganó un puesto en la misma, en alianza con el partido de gobierno.

La instalación de la Asamblea Nacional Constituyente desde noviembre del 2007 hasta octubre del 2008, genera que los movimientos campesinos presionen por el reconocimiento de la Soberanía Alimentaria en la nueva Constitución, realizando varias marchas hacia la sede de la asamblea en Montecristi. Tal como lo mencionaba una de las dirigentes de la FENOCIN en 2008:

“El eje transversal de las propuestas de la FENOCIN, es la soberanía alimentaria, que es el derecho que tienen todos los ciudadanos para acceder a alimentos sanos, suficientes y culturalmente apropiados.



La FENOCIN, propone que la nueva Constitución debe priorizar la producción nacional de alimentos para ello se requerirá la expropiación de las tierras ociosas o que no cumplan funciones sociales y `productivas desde el punto de vista de la sustentabilidad.; exigen el cumplimiento del convenio 169 de la OIT, sobre los derechos colectivos; avanzar en un reordenamiento territorial que permita el manejo, control y acceso de las áreas protegidas por parte de las poblaciones locales.” (FENOCIN, 2008)

Como vemos en esta declaración las organizaciones campesinas ya proponían y conceptualizaban esta propuesta, con el objetivo de que fuera incluida en la Constitución; haciendo fuerte énfasis en la necesidad de la repartición de recursos como la tierra, para que la producción nacional de alimentos estuviera en manos de la agricultura familiar y no continuara en manos de las grandes empresas agroindustriales que se veían como una de las principales responsables de la continuación de la pobreza e inequidad en el campo ecuatoriano.

Los movimientos sociales, grupos ecologistas, ONGs, promovieron el reconocimiento de este derecho, lo cual generó un gran impulso al interior de la Asamblea Nacional Constituyente que finalmente decidió incluirlo en la Constitución, a través de varios artículos. La presión social por parte de los campesinos, sumados al apoyo político que tenía la propuesta, logró que el Ecuador (art.281) conjuntamente con Bolivia (art.406) sea uno de los países que reconocen la Soberanía Alimentaria como un derecho dentro de sus constituciones.

Se podría decir que este logro se debió, principalmente, a la capacidad de organización y al contar con asambleístas afines a la propuesta. Sin embargo, durante la asamblea constituyente se dieron contradicciones, ya que al mismo tiempo que se discutía el derecho a la Soberanía Alimentaria el gobierno proponía el “Mandato Agrario”, para combatir la crisis alimentaria que se agudizaba durante ese año. Este mandato proponía generar una serie de subsidios que se dirigían principalmente a la agroindustria para con el fin de

reducir el precio de los alimentos en el mercado interno<sup>51</sup>. El resultado fue que al mismo tiempo que las organizaciones pedían la incorporación de la Soberanía Alimentaria, también rechazaban la aprobación de este mandato por considerar que beneficiaba a la agroindustria y no apoyaba a la construcción de la Soberanía Alimentaria. Como se evidencia en las siguientes declaraciones de varias organizaciones sociales y campesinas:

“Las organizaciones rechazan el MANDATO AGROPECUARIO, conocido como “Mandato PRONACA”, el cual en lugar de solucionar el problema estructural de la crisis alimentaria y defender la soberanía alimentaria, profundiza la dependencia de un modelo insostenible que beneficiaría únicamente a los grandes agroexportadores y comerciantes de agroquímicos, y es parte de las políticas neoliberales que continúan impulsando los Ministerios de Coordinación Social, de Agricultura y de Producción.” (CECONDEM, 2008).

Como vemos la pugna continuaba incluso al interior de la asamblea, ya que finalmente este mandato se aprobó, y en la práctica ayudó poco a la reducción del precio de los alimentos; los cuales en muchos casos se mantuvieron iguales e incluso aumentaron. Los sectores campesinos y sociales ya manifestaban en esa época su preocupación sobre que las políticas públicas, pese al reconocimiento de la Soberanía Alimentaria, terminaran beneficiando a las empresas agroindustriales y no fomentaran un apoyo directo a la agricultura familiar campesina, que permitiera el ejercicio pleno de este derecho.

### **3.2.1 Marco legal de la Soberanía Alimentaria en el Ecuador**

La aprobación de la nueva Constitución en 2008 permitió, en teoría, generar políticas públicas para el real ejercicio de este derecho en el país. Posteriormente se aprobó la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), la

---

<sup>51</sup> Con la aprobación del mandato agrario se aprobó un paquete de más de 400 millones de dólares de subsidios y exoneraciones arancelarias, directas e indirectas que incluían exoneración de impuesto a los importadores de agroquímicos, subsidio a algunos insumos agrícolas y subsidios a productos elaborados.

cual completaba el marco legal para la ejecución de las políticas públicas en ese ámbito.

Lo más importante del marco legal es que Ecuador es de los pocos países que reconoce este derecho, y que ha desarrollado una serie de normativas para poderlo concretar. La Constitución del Ecuador contiene una serie de artículos, que analizaremos a continuación y que hablan de la Soberanía Alimentaria.

La Soberanía Alimentaria es reconocida como un derecho fundamental en el art. 13:

**“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.” (Constitución del Ecuador, 2008)

En este artículo ya se hace referencia a la Soberanía Alimentaria, y se reconoce que el Estado la promoverá. También se menciona que el abastecimiento de alimentos debe priorizar la producción local, lo que da prioridad a la producción local dentro de los programas públicos de asistencia alimentaria, así como las políticas de promoción de la producción. Sin embargo, al mencionar que el Estado “promoverá”, aun no se le otorga un carácter obligatorio a las políticas para la Soberanía Alimentaria. Más adelante en la Constitución, cuando se menciona explícitamente este tema, se da un estatus de obligatorias a las acciones para garantizar la Soberanía Alimentaria.

El art. 281 reconoce el derecho la Soberanía Alimentaria de una manera más amplia y la conceptualiza:

**“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...”  
(Constitución del Ecuador, 2008).

Como vemos, la Carta obliga al Estado a garantizar la Soberanía Alimentaria entendida como la “*autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados*”, lo cual va en armonía con lo propuesto por las organizaciones y movimientos campesinos a nivel mundial y local, y fue reconocido como uno de los grandes logros de las organizaciones sociales dentro de la Constitución.

En este mismo artículo, más adelante, se menciona una serie de políticas a ser implementadas por el Estado para garantizarla; entre ellas podemos mencionar:

- 1) Impulsar la producción y transformación del sistema agroalimentario de las pequeñas y medianas unidades en el marco de la Soberanía Alimentaria.
- 2) Políticas fiscales para el sector agroalimentario para evitar importaciones.
- 3) Fortalecimiento de tecnologías ecológicas y orgánicas de producción de alimentos.
- 4) Redistribución del acceso a la tierra agua y otros recursos productivos.
- 5) Mecanismos preferenciales de financiamiento para pequeños y medianos productores.
- 6) Preservación de la agrobiodiversidad y garantizar el libre intercambio de semillas.
- 7) Precautelar que animales para alimentación sean criados sana y un entorno saludable.
- 8) Desarrollo de investigación para la Soberanía Alimentaria.
- 9) Regular la biotecnología.

- 10) Fortalecer redes de comercialización que promuevan equidad entre consumidores y productores.
- 11) Generar sistemas justos de comercialización e impedir los monopolios agroalimentarios.
- 12) Garantizar el acceso a la alimentación en casos de desastres naturales e impedir que la ayuda internacional afecte el futuro de la alimentación.
- 13) Prevención de alimentos que sean riesgo para la salud de las personas.
- 14) Prioridad en la adquisición de alimentos de las redes de pequeños productores (Constitución del Ecuador, 2008. art. 281).

Como vemos, el art. 281 reconoce la Soberanía Alimentaria como un derecho y detalla una serie de políticas orientadas a su consecución. La mayoría de ellas enfatizan el apoyo a la pequeña producción campesina para garantizar la autosuficiencia, y reconocen la importancia de garantizar el acceso a recursos productivos y créditos para el sistema agroalimentario basado en este modelo.

Otros artículos complementan el reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como un derecho, entre los principales podemos mencionar:

El art. 282 refiere al acceso a la tierra y el agua, y menciona la creación de un fondo nacional de tierras:

**“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.”  
(Constitución del Ecuador, 2008)

Este artículo prohíbe de manera expresa el latifundio, y promueve la adecuada redistribución del riego y agua. Sin embargo, las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGAP) parecen no haber logrado hasta ahora una adecuada redistribución de estos recursos básicos para la Soberanía Alimentaria; a pesar de ello, es importante contar con esta normativa que permite a las organizaciones campesinas exigir una adecuada redistribución de estos recursos.

Por otro lado, en lo económico, se plantean como prioridad las inversiones para la Soberanía Alimentaria:

**“Art. 284.-** La política económica tendrá los siguientes objetivos:  
(...) 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.” (Constitución del Ecuador, 2008)

La implementación del art. 284 permitiría contar con fondos suficientes para generar el cambio del sistema agroalimentario y de desarrollo rural hacia un sistema de Soberanía Alimentaria, ya que la Constitución garantiza un presupuesto para ello.

Esto está reforzado por el art. 304, que entre otras cosas menciona:

**“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” (Constitución del Ecuador, 2008)

Contando con la implementación de una política económica y comercial como la que se menciona en los art 284 y 304, se tiene las bases para el inicio de la transformación del panorama actual de inequidad y pobreza del sector rural.

En cuanto al acceso a los recursos naturales y productivos, la Constitución también da preeminencia a las acciones para garantizar la Soberanía Alimentaria, ya que se prioriza el uso de estos recursos principalmente para la agricultura campesina, como se menciona en el art. 318:

**“Art. 318.-** El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

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...” (Constitución del Ecuador, 2008)

Como vemos, es una de las prioridades en el art. 318 el garantizar el recurso al agua para la agricultura familiar campesina. Es importante mencionar que al mismo tiempo este artículo prohíbe la privatización del agua, lo cual debería servir para cambiar el patrón actual de acumulación y lucro de este recurso básico.

Existe una serie de artículos más, destinados a la consecución de la Soberanía Alimentaria y a su pleno ejercicio como derecho en el Ecuador, y que son importantes de mencionar para entender la relevancia que se le dio a este derecho, gracias a la presión de organizaciones campesinas que nos ha permitido contar con un marco Constitucional muy amplio para ejercerla. Estos artículos se pueden resumir en la siguiente tabla:

**Tabla 3.7**

Otros artículos en la Constitución del Ecuador respecto a la Soberanía Alimentaria

---

<b>Artículos Constitución en relación con la Soberanía Alimentaria</b>	<b>Enfoque desde la Soberanía Alimentaria</b>
--	---

---

“**Art. 334.-** El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:

1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.
2. Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción.
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.”

Se menciona en este artículo la necesidad de garantizar el acceso a los recursos de producción especialmente para garantizar la Soberanía Alimentaria, lo cual daría pautas para empezar un proceso de desconcentración y democratización de los recursos acaparados en lo rural, especialmente el agua y la tierra. Es importante también en este artículo el enfoque de género lo cual ayudaría a generar una redistribución más equitativa especialmente hacia las mujeres.

“**Art. 401.-** Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo 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...”

La declaración de Ecuador como libre de cultivos transgénicos, fue también interpretada como un logro por parte de movimientos campesinos y ecologistas, pues consideraban a esta tecnología como incompatible con la Soberanía Alimentaria. Sin embargo, el presidente podría pedir el ingreso de semillas y cultivos transgénicos. En 2012, el presidente dijo abiertamente que no estaba de acuerdo con la prohibición (El Comercio, 2012).



**“Art. 409.-** Es de interés público y prioridad nacional la conservación del Suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión

Este artículo menciona la importancia del cuidado ambiental del suelo, para evitar su degradación. Habla más delante de evitar el monocultivo para lograr una recuperación apropiada del mismo. Este artículo también se puede interpretar a través de una política que reduzca paulatinamente el uso intensivo de agroquímicos que deterioran el suelo.

**“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.”

El art. 410 permite que los agricultores familiares campesinos cuenten con apoyo para la recuperación del suelo y las prácticas agrícolas para la Soberanía Alimentaria, con lo cual el Estado tendría la obligación de apoyar una transición a un sistema agroecológico, por ejemplo, que promueva la Soberanía Alimentaria y disminuya el monocultivo intensivo, que es una de los principales responsables del deterioro del suelo.

**“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

Con este artículo se faculta al Estado para ser un promotor a nivel internacional de la Soberanía Alimentaria en otros países, y poder ser uno de los principales actores en la discusión internacional de este derecho. Lastimosamente no han ocurrido pronunciamientos importantes sobre Soberanía Alimentaria a nivel internacional por parte del Estado ecuatoriano.

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...**” (Constitución del Ecuador, 2008)

---

Fuente: Constitución del Ecuador, 2008  
Elaboración propia

Como hemos visto, a nivel constitucional, Ecuador probablemente es uno de los países que más ha reconocido el derecho a la Soberanía Alimentaria, siendo un eje transversal a lo largo de la misma. Sin embargo, como veremos a continuación, la implementación de las políticas por parte de la institución ejecutora (MAGAP), pese al mandato constitucional y la planificación del Estado a través del PNBV, no ha resultado en una transición hacia este modelo en los territorios rurales; siguen primando las políticas para la seguridad alimentaria y el apoyo a la agroindustria intensiva a través de la promoción de negocios inclusivos y otros mecanismos de libre mercado. Al mismo tiempo, la distribución de los recursos naturales y productivos para la Soberanía Alimentaria sigue presentando niveles de concentración altos, y en algunos casos como la tierra, alarmantes (SIPAE, 2012).

El reconocimiento de la SA en la Constitución del Ecuador, se complementó posteriormente con la aprobación de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, donde se refuerza este derecho a través de acciones específicas de apoyo a la pequeña agricultura, como veremos en la siguiente sección.

### **3.2.2 La Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA)**

La ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), fue aprobada en mayo del 2009, unos meses después de la aprobación de la nueva Constitución del Ecuador. Posteriormente, esta ley fue reformada en octubre del 2010, en lo que es su versión definitiva.

La LORSA fue una de las leyes urgentes que se debían crear y aprobar por mandato de la nueva Constitución, que establecía en sus disposiciones:

**“PRIMERA.-** El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria...” (Constitución del Ecuador, 2008)

Es así como, esta ley se aprobó con un poco de retraso en cumplimiento de la norma transitoria de la Constitución. La versión final reformada luego de la primera aprobación, es la que da cuerpo a todo el “Régimen de Soberanía Alimentaria” en el Ecuador, y trata de ejecutar los mandatos de los artículos de la Constitución del Ecuador analizados antes, con miras a la creación de otro sistema agroalimentario.

Se plantea en la LORSA como deberes del Estado, además de lo contemplado en art. 281 de la Constitución:

- a) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos.
- b) Incentivos para utilización productiva de la tierra y desincentivos para el acaparamiento de la tierra.
- c) Impulsar en el marco de la economía social y solidaria la asociatividad.

d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos, de origen agroecológico y orgánico, evitando el monocultivo y la producción de agrocombustibles.

e) Políticas fiscales para proteger al sector agroalimentario.

f) Promover la participación social y equidad de género en la elaboración de leyes y políticas relativas a la Soberanía Alimentaria (LORSA, 2010).

Con estos deberes y obligaciones del Estado que complementan lo mencionado en el art. 281, se pretende tener un modelo de construcción de la Soberanía Alimentaria, principalmente en el ámbito rural.

La LORSA es una ley relativamente corta y general, de 35 artículos, divididos en secciones, las cuales hablan de las acciones a seguir por parte del Estado para la Soberanía Alimentaria. En cuanto a las secciones que podemos encontrar en la LORSA se mencionan las siguientes:

### **3.2.2.1 Acceso a los factores de producción alimentaria:**

**Acceso al agua y a la tierra.** Se menciona que se debe garantizar el acceso adecuado a dichos recursos, dándose como prioridad la producción para la Soberanía Alimentaria. Esta sección también nos dice que la regulación al agua y la tierra se darán por las leyes respectivas elaboradas por la Asamblea Nacional.

En cuanto la tierra, se debe crear mediante la ley de tierras un “Fondo Nacional de Tierras”. Esta ley definiría también lo que se considera latifundio. Se plantea un mecanismo de mercado para el acceso a la tierra y se deja la definición de acaparamiento en agua, y latifundio para las respectivas leyes. Esto deja abiertas las políticas que deben seguirse hasta la aprobación de las dos leyes<sup>52</sup>. Estas leyes, recientemente aprobadas, generaron un fuerte rechazo social por

---

<sup>52</sup> La “Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua” en agosto del 2014 y la “Ley orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales” en marzo del 2016.

considerarlas insuficientes, pues los movimientos indígenas consideraban que priorizaban las actividades extractivas sobre la soberanía alimentaria, además de haberse redactado sin una adecuada consulta pre-legislativa en las comunidades indígenas y campesinas (El Universo, 2009).

**Protección de la agrobiodiversidad.** Esta sección de la LORSA hace referencia a garantizar el libre acceso y circulación de semillas, así como la adopción de mecanismos de protección de la agrobiodiversidad del país, y la protección de la misma frente a patentes o propiedad intelectual, al considerarlas patrimonio nacional. Igual que el caso anterior, se deja el desarrollo más profundo de esta sección a la ley de semillas y agrobiodiversidad. Esta ley hasta principios del 2017 todavía no había sido aprobada.

**Investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes.** Se promueve a través de la LORSA la investigación y el intercambio de saberes para la conservación de la agrobiodiversidad y la Soberanía Alimentaria; se hace énfasis en el papel de las instituciones del Estado en la transferencia de investigaciones y conocimientos hacia los campesinos, creando para ello una institucionalidad estatal de investigación en agrobiodiversidad. Igualmente se deja el desarrollo más profundo de esta sección a la ley de fomento agropecuario no ha sido aprobada aún.

### **3.2.2.2 Producción y comercialización agroalimentaria:**

**Fomento a la producción.** Se da como prioridad en esta sección el apoyo al pequeño y mediano campesinado, estableciendo subsidios y apoyo especial para la producción agroecológica y orgánica. Se plantea también el control de la agroindustria para garantizar el equilibrio frente a la agricultura campesina. En síntesis, esta sección pone como actor principal de las políticas para el fomento de la producción rural al pequeño y mediano campesino, en pos de la Soberanía Alimentaria.

**Acceso al capital e incentivos.** Se plantea la creación de un seguro campesino, el cual ya se encuentra en funcionamiento privilegiando la agricultura basada en el monocultivo y asociada a la agroindustria (pese a que esta sección se proponga incentivar la transición hacia sistemas agroecológicos de producción de alimentos). Se menciona la creación de un subsidio agroalimentario para la producción "eficiente", y que el acceso a financiación tendrá como prioridad a pequeños y medianos productores. No se hace una clarificación plena de lo que se entiende como "producción eficiente"; esto, de hecho, causa algunas confusiones en las políticas rurales, como el caso del seguro agrícola o los préstamos destinados a producciones rentables financieramente<sup>53</sup>.

**Comercialización y abastecimiento agroalimentario.** La ley propone crear sistemas de comercialización para pequeños productores para la Soberanía Alimentaria que permita su acceso a los mercados, principalmente de las ciudades. Un elemento importante es que se menciona la creación de una infraestructura física que estaría a cargo de los gobiernos locales. También se contempla la obligación del Estado de generar políticas de protección frente a las importaciones que puedan afectar la agricultura campesina del país.

**Sanidad e inocuidad alimentaria.** La LORSA menciona la necesidad de garantizar la sanidad e inocuidad de los alimentos producidos y comercializados en el Ecuador. La sanidad e inocuidad animal, si bien es cierto es un elemento importante en la construcción de un sistema agroalimentario, debería contar con normas diferenciadas para la agroindustria y para la producción familiar campesina, ya que en la implementación de la sanidad e inocuidad se puede correr el riesgo de cerrar el acceso para los campesinos (Acción Ecológica, 2011). Esta sección, igual que en los casos anteriores, será regulada en la Ley de Sanidad e Inocuidad Alimentaria, aún no aprobada. Por otro lado, se hace también hincapié en la prohibición de cultivos transgénicos en el Ecuador, para garantizar la preservación de la agrobiodiversidad.

---

<sup>53</sup> El seguro agrícola y los préstamos agrícolas en el Ecuador, están destinados prioritariamente a cultivos agroindustriales y de exportación, tales como; cacao, maíz, banano, entre otros, como veremos más adelante en este capítulo.

### 3.2.2.3 Consumo y nutrición:

Se mencionan una serie de mecanismos destinados a desincentivar el consumo de alimentos que no sean nutritivos y culturalmente adecuados, prohibiendo, por ejemplo, la venta de los mismos en instituciones educativas. También se trata de garantizar la rápida recuperación de la producción nacional en caso de desastres naturales, así como un adecuado abastecimiento de los mismos. Por último, se pretende promocionar el consumo de alimentos producidos nacionalmente por parte de instituciones públicas para el incentivo de la Soberanía Alimentaria.

### 3.2.2.4 Participación social para la Soberanía Alimentaria:

En cuanto a participación social, la LORSA crea el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN). Se pretende generar un espacio de articulación entre la sociedad civil y las instituciones del sector público relacionadas con este tema. El SISAN sería coordinado por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), que se crea mediante la misma ley y está conformada por representantes de la sociedad civil que tienen que ver con la construcción de la Soberanía Alimentaria, tales como agricultores, pescadores, productores, consumidores, académicos, entre otros.

**Tabla 3.8**  
Composición de la COPISA:

Sector	Número de representantes
Universidades, Escuelas Politécnicas y Centros de Investigación	1
Consumidores	1
Pequeños y Medianos Productores	1
Pequeños y Medianos Agricultores	1
Pequeños y Medianos Ganaderos	1

### Capítulo 3: Soberanía Alimentaria y Agroindustria en Ecuador

---

Pescadores Artesanales y Recolectores	1
Sector Acuícola	1
Campesinos y Regantes	1
Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios, provenientes de las distintas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades	1
<b>Total</b>	<b>9</b>

---

Fuente: (COPISA, 2015)  
Elaboración propia

La COPISA coordina a través del SISAN las propuestas de leyes y políticas públicas para la construcción de un sistema de Soberanía Alimentaria en el país. Sin embargo, estas propuestas no tienen carácter vinculante por parte de las instituciones del Estado, razón por la cual se han aprobado pocas de las leyes propuestas por la COPISA. A pesar de esto, es importante mencionar que el contar con un mecanismo de participación de la sociedad civil es un gran logro para la discusión y el debate nacional en esta materia.

### **3.3 Propuestas de leyes derivadas de la LORSA:**

La COPISA, siguiendo el mandato de la LORSA, creó a partir de su conformación en el año 2009 algunas propuestas de leyes para el régimen de Soberanía Alimentaria en el país, y a través de estas leyes pretendía completar la normativa legal necesaria para la consolidación de un modelo de desarrollo rural basado en este modelo. Sin embargo, hasta la actualidad ninguna de estas propuestas de leyes ha sido aprobada por la Asamblea Nacional. Esto ha sido interpretado como un obstáculo para la implementación de otras políticas que sean enfocadas al campesino. Las propuestas de leyes creadas hasta la actualidad y pendientes de aprobación por parte de la Asamblea Nacional son las siguientes:



**Tabla 3.9**

Propuestas de leyes de COPISA pendientes de aprobación

<b>Propuesta de ley</b>	<b>Ámbito</b>
Propuesta de Ley de Consumo, Nutrición y Salud Alimentaria.	Regular el papel de los consumidores en el marco de la construcción de la Soberanía Alimentaria, así como garantizar el acceso a alimentos sanos y culturalmente apropiados.
Propuesta de Ley de Comercialización y Abastecimiento Agropecuario	Garantizar el acceso de productos y a los mercados de los productores campesinos.
Propuesta de Ley de Crédito, Seguro y Subsidio	Garantizar el acceso a incentivos económicos tales como créditos y seguros para pequeños campesinos, además de la reducción de los riesgos económicos de la agricultura para la Soberanía Alimentaria.
Propuesta de Ley de Sanidad Animal y Vegetal e Inocuidad Alimentaria.	Mecanismos diferenciados de sanidad e inocuidad animal y vegetal, establecer normas de faenamiento y crianza adecuada de animales, así como prevenir la contaminación genética de los cultivos locales.
Propuesta de Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola	Regulación del sector agroindustrial y mecanismos de empleo agrícola.
Ley de Pesca	Incentivos y regulación para el sector pesquero especialmente el artesanal.
Propuesta Ley de Comunas	Normas y principios para garantizar los derechos colectivos de las comunas en el Ecuador.
Propuesta de Ley Agrobiodiversidad, Semillas y Agroecología	Garantizar el libre acceso a las semillas, regular la importación y comercialización de semillas, garantizar que el Ecuador se mantenga libre de semillas transgénicas, reconversión hacia procesos agroecológicos.

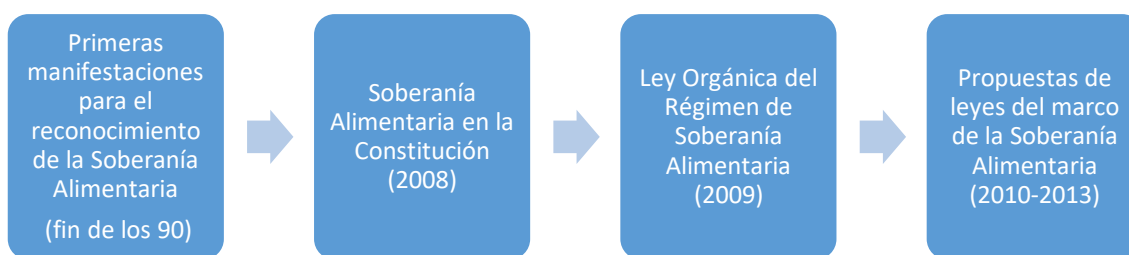
Fuente: COPISA, 2013

Elaboración propia

Como vemos, la LORSA desarrolló un marco legal e institucional bastante amplio. Sin embargo, la imposibilidad de aprobar las leyes en estos últimos años ha hecho que, en la práctica, pese a la normativa legal existente, no se haya podido contar con una política pública directamente enfocada a la Soberanía Alimentaria; y al contrario en algunos casos las políticas podrían estar beneficiando al sistema alimentario dominante, impidiendo una adecuada diversificación y apoyo diferenciado a los agricultores familiares del país.

En resumen, se ha recorrido un largo camino desde mediados de los 90 en el reconocimiento de este modelo en el Ecuador, siendo probablemente en la actualidad el país que más ha avanzado en este tema en el ámbito constitucional y normativo.

Se podría resumir este proceso en la siguiente línea de tiempo:



*Figura 3.5.* Línea de tiempo del reconocimiento de la Soberanía Alimentaria

Elaboración propia

Lastimosamente, desde la aprobación de la Constitución todavía no se ven cambios profundos en la transición hacia la Soberanía Alimentaria. Es destacable que se cuente con mecanismos de participación de la sociedad civil, pero al no tener estas propuestas carácter vinculante se pierde mucho tiempo en la aprobación de las leyes; y al mismo tiempo, la implementación de las políticas públicas por parte del MAGAP no está enfocada directamente a la construcción de un régimen alternativo al actual, como veremos en la siguiente sección.

El resultado es, que el modelo de desarrollo rural basado en la intensificación de la producción, monocultivos y agroquímicos sigue vigente en el país y no ha disminuido significativamente. El Ecuador hasta hoy no ha podido generar una reconversión hacia la Soberanía Alimentaria, que se ampare en un nuevo marco legal e institucional.

### **3.4 La propuesta del Buen Vivir, en el marco de la Soberanía Alimentaria.**

El concepto de Buen Vivir (BV) tiene orígenes en una tradicional cosmovisión de algunos pueblos y nacionalidades indígenas –en especial, andinos–, la cual se vio reconstruida a partir de las acciones de la década de 1990 a raíz de los eventos de los 500 años de conquista española. Surge como un aporte y

alternativa al modelo actual de desarrollo (Tortosa, 2011). En este sentido tiene similitud con otros conceptos emergidos de los movimientos sociales, como el propio concepto de la Soberanía Alimentaria.

El BV ha sido conceptualizado de diversas maneras, tanto en los discursos sociales, como en los discursos jurídicos de reconocimiento de derechos. Podemos mencionar al respecto los trabajos de (Acosta, 2010b; Tortosa, 2011; Acosta & Martínez, 2009; entre otros).

Basados en los autores anteriores podríamos definir al BV como una alternativa al desarrollo, la cual plantea, en el marco de una filosofía colectiva, el vivir en una sociedad que se desarrolle promoviendo un alimentación sana basada en la soberanía alimentaria; una educación que respete los saberes ancestrales; un sistema de salud que incluya a todas las personas con acceso a derechos que contribuyan a mejorar la calidad de vida; y la conservación de los recursos y territorios para las generaciones futuras, entre otros factores que ayuden a mejorar el bienestar de las personas en armonía con la naturaleza.

La idea de vivir bien y en armonía, es una de las premisas fundamentales tomadas de la cosmovisión indígena Kichwa en el Ecuador y que tiene en común con otras cosmovisiones andinas de la región, como el caso de los Aymaras en Bolivia.

Para Acosta (2010b), el plasmar este concepto como un derecho en la Constitución ecuatoriana efectivamente respondió a las luchas campesinas, indígenas, de jóvenes y otros actores que confluyeron en la idea del BV como una alternativa de desarrollo al modelo actual.

El BV como alternativa de desarrollo se incluyó en la Constitución del Ecuador como una serie de derechos a ser garantizados por el Estado, así como acciones en el marco del régimen de desarrollo, que en conjunto crean las condiciones para la consecución del BV de los ciudadanos del país.

**Tabla 3.10**

Derechos enmarcados en el Buen Vivir en la Constitución del Ecuador

<b>Derechos</b>	<b>Artículo</b>
Agua y alimentación	12 y 13
Ambiente sano	14 y 15
Comunicación e información	16 al 20
Cultura y Ciencia	21 al 25
Educación	26 al 29
Hábitat y vivienda	30 al 31
Salud	32
Trabajo y seguridad social	33 al 34

Fuente: (Constitución del Ecuador, 2008)

Estos derechos, desde la perspectiva de la Constitución ecuatoriana, deben ser resguardados para lograr un desarrollo basado en el Buen Vivir, adicionando a estos la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza, las soberanías económica y energética, así como las acciones enmarcadas dentro del régimen de desarrollo contemplados en los artículos 275-278 de la Constitución, como ejes para lograr el desarrollo.

Sin embargo, varios autores<sup>54</sup> concluyen, con razón, que el BV no debe limitarse tan solo a la garantía de derechos y políticas en torno al régimen de desarrollo. La discusión sobre qué se entiende por BV parte de abordarlo como una filosofía de vida caracterizada por el bien común y una adecuada calidad de vida de todos/as.

Por otro lado, la incorporación de los derechos de la naturaleza es uno de los principales reconocimientos al paradigma del Buen Vivir en el caso ecuatoriano, donde por primera vez se la reconoce como un sujeto de derecho, en los artículos 71 al 74 de la Constitución. En ellos, entre otras cosas, se menciona la importancia de generar respeto y defensa de la naturaleza, así como adecuadas medidas en su restauración para el alcance del Buen Vivir. Esta nueva forma asumir a la naturaleza plantea un cambio, al no verla simplemente como una fuente para la extracción de recursos y el depósito de desechos para beneficio

---

<sup>54</sup> Tortosa (2007), Acosta (2010) y Gudynas (2010) coinciden en sus análisis en que el buen vivir debe trascender más allá de la sola garantía de derechos y debe incorporar una serie de acciones que permitan ver a esta visión como una real alternativa al desarrollo.

del capital (Martínez, 2011), proponiendo que solo con una relación simbiótica y respetuosa con la misma se podrá lograr BV.

La relación del ser humano con la naturaleza y el hecho de que la pobreza no sea entendida como carencia de bienes –o la riqueza como abundancia–, cuestionando así el concepto occidental del progreso, son los principales rasgos del aporte del BV como una alternativa al desarrollo en el contexto actual (Acosta, 2010b).

En este sentido, la visión de Acosta –el cual ha sido uno de los principales impulsores de este concepto tanto a nivel Constitucional, académico y social– es que el buen vivir puede tomarse como un concepto en construcción y en evolución constante, que conforme se vaya profundizando irá abarcando más aspectos en torno a la forma de ver el mundo y mejorar las condiciones colectivas.

El Buen Vivir, desde su origen en la cosmovisión indígena, aporta una forma diferente de comprender al mundo y los seres humanos, una forma de atender las necesidades de los mismos desde otra perspectiva, que se centre en el vivir en armonía y con lo necesario para ser feliz con respeto a la naturaleza y los territorios de las colectividades. Desde esa visión, este es un proceso que aporta soluciones a los problemas creados por el mundo occidental (Tortosa, 2009).

El BV es una idea alternativa a las concepciones hegemónicas sobre progreso y desarrollo; ha sido promovido por las bases sociales de grupos organizados que pugnan por que sea tomada en cuenta por los demás ciudadanos e instituciones estatales. Plantea una diferencia con los modelos de desarrollo aplicados en Latinoamérica durante las últimas décadas, los cuales no han logrado mejorar las condiciones de vida básicas hacia una buena calidad de vida.

Los principales impulsores de este concepto han sido tanto los pueblos indígenas como los habitantes del medio rural, que lo han usado como una idea que permite articular su resistencia a modelos que amenazan sus territorios (Hidalgo, 2011).

Organizaciones como la FENOCIN, la CONAIE y Confederación Kichwa del Ecuador (Ecuadorunari) impulsaron la Soberanía Alimentaria en el país. Sobre todo porque, desde su visión, a partir de la SA se puede conseguir buen vivir. Así lo menciona Alberto Acosta: “Otro punto constituyente crucial radica en la soberanía alimentaria. Aquí se incorpora la protección del suelo y el uso adecuado del agua, que representa un ejercicio de protección a los millares de campesinos que viven de su trabajo, se transforma en eje conductor de las políticas agrarias e incluso de recuperación del verdadero patrimonio nacional: su biodiversidad” (2010b, pág. 21).

Sin embargo, pese al entusiasmo inicial con que se promovió el BV y la Soberanía Alimentaria, es preocupante como la concentración de los recursos se mantiene en el campo ecuatoriano. En especial, en aquellos recursos fundamentales para la agricultura, como la tierra, el agua y las semillas. En este sentido, el panorama de concentración sigue siendo particularmente grave, pese a que la propuesta de BV fue institucionalizada en el país y pretendía redistribuir y enfocar las políticas agrarias al pequeño campesino, para orientarse a conseguir su Soberanía Alimentaria como parte del BV rural.

### **3.5 Propuesta de Desarrollo Rural del Estado Ecuatoriano. El Plan Nacional del Buen Vivir**

El Estado ecuatoriano a través del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) contempla una propuesta de desarrollo con el objetivo principal de reducir la pobreza rural y mejorar la calidad de vida en estos sectores, este plan se va readecuando a medida que se cumplen sus objetivos. Al principio del gobierno de Rafael Correa se promulgó el “Plan nacional de Desarrollo” 2007-2010, luego el PNBV 2009 – 2013, y finalmente el PNBV 2013-2017. En esta sección abordaremos sobre todo el PNBV 2009-2013, ya que es el más reciente de los finalizados, permitiéndonos compararlo y evaluarlo con los datos más actualizados que existen. Posteriormente mencionaremos lo que se ha contemplado en el PNBV 2013-2017.

El PNBV 2009-2013 mencionaba, en lo relacionado a Buen Vivir Rural, que es necesario generar una visión que no vea lo rural solamente como lo agrícola, y aceptar que en el campo la gente se dedica a otras actividades para complementar la agricultura (PNBV, 2009, pág. 70). Se reconocía también oportuno el realizar políticas públicas que impulsaran el acceso a los medios de producción, principalmente: agua, tierra y capital; impulsando la asociatividad de los productores rurales para la generación de Soberanía Alimentaria.

El PNBV hace un fuerte énfasis en estrategias de desarrollo territorial rural que incentiven otras actividades en el campo, aparte de las netamente agrícolas, mejorando la asociatividad y los ingresos de las poblaciones rurales. Esto, como un modelo de desarrollo para el campo, es aparentemente bueno y podría incentivar una diversificación productiva, así como una mayor producción para la Soberanía Alimentaria; pero, para ello, en primer lugar, se necesitaría democratizar los medios de producción. Si bien se menciona esto como objetivo para el desarrollo rural en el Ecuador, lo cierto es que hasta la actualidad –como vimos en el apartado referente a modelos de desarrollo– muy poco se ha hecho para desconcentrar estos medios. Esto ha generado que en el campo ecuatoriano los cambios se produzcan muy lentamente y, en algunos casos, la pobreza rural no disminuya.

La planificación estatal en lo rural a través del PNBV propone que uno de los ejes centrales sea la consecución de la Soberanía Alimentaria, a través del apoyo a los pequeños campesinos, para lograr una producción sana, saludable, así como una comercialización justa y equitativa (PNBV, 2009, pág. 97). Nuevamente, estos deberían ser en teoría lineamientos de políticas y acciones que ayudaran al desarrollo, a la disminución de la pobreza y a la equidad en el campo; pero las políticas públicas reales que se aplican en el país no han conseguido lo que el PNBV menciona como objetivos fundamentales para este periodo de planificación. En el análisis que realizaremos más adelante evaluaremos cuáles han sido las principales políticas realizadas en lo rural y su aporte al desarrollo del país.

Las estrategias del Buen Vivir Rural en el Plan hacen énfasis en fortalecer las cadenas cortas de comercialización, para que el productor pueda llegar de la forma más directa a los mercados locales para la provisión de alimentos. También, contar con una base de asociatividad entre productores del campo para fortalecer esta comercialización (PNBV, 2009, pág. 96). Es decir, el Estado ecuatoriano reconoce la necesidad de generar alternativas que beneficien al pequeño campesinado en el acceso a los mercados de las ciudades.

Por otro lado, también se reconoce la importancia de estrategias de diversificación productiva para la Soberanía Alimentaria, pero además se menciona la necesidad de garantizar la producción para la agroindustria local y de exportación a través de encadenamientos productivos (PNBV, 2009, pág. 97). Esta contradicción muchas veces se evidencia en cómo la planificación se plasma en políticas públicas a través de los ministerios que las ejecutan, en este caso el MAGAP, donde estas políticas podrían en la actualidad no estar teniendo el efecto deseado en la desconcentración de los medios de producción.

Entre los principales lineamientos para lograr buen vivir rural, en el modelo que se propone desde el Estado ecuatoriano, se debe contar con:

- “• Un ámbito espacial con una producción suficientemente diversificada para tener un nivel básico de complementariedad y amplitud de la oferta producida, tanto para consumo humano como para procesamiento artesanal.
- Un contexto de priorización a la producción autóctona en base a la biodiversidad del medio, potenciando la diversificación de la producción, como parte del reconocimiento a los diversos saberes y conocimientos.
- Una oferta de micro servicios, cerca de los espacios de producción o dentro del mismo contexto espacial de sustento para que los ingresos económicos tengan un destino interior, y produzcan una base más amplia de consumo local.
- Una base mínima de asociatividad que permita que las y los productores tengan un apoyo organizacional que defienda sus intereses frente a los



procesos de procesamiento, comercialización y distribución de sus productos” (PNBV, 2009, pág. 382).

El enfoque del PNBV intenta atacar los principales problemas rurales del Ecuador en cuanto a inequidad y diversificación productiva, lo cual tenía que plasmarse en acciones y políticas durante el periodo 2009- 2013, donde debió primar la redistribución para la reducción de la pobreza rural.

La propuesta de desarrollo que se promueve desde el Estado tiene aspectos interesantes en cuanto a las estrategias para lograr el desarrollo rural; estrategias que, de aplicarse coherentemente y a los actores adecuados, pudieron haber logrado una reducción de la pobreza rural en el periodo establecido en el PNBV. Sin embargo, una vez finalizado, se evidencian reducciones que son importantes pero no suficientes para la pobreza en el campo, que sigue siendo especialmente alta.

Según los datos oficiales, durante la implementación del PNBV 2009 – 2013, la pobreza rural se redujo desde 57,50%, en el año 2009, al 39,33%, en diciembre de 2015; representando una disminución promedio anual de 4%, lo cual puede verse como un logro importante por parte del gobierno del Ecuador. Pero según Ponce & Acosta (2010), pese a que existido reducción de la pobreza esta no estaría acompañada de una adecuada reducción de la desigualdad entre ricos y pobres. Es decir, que, pese a que el Ecuador ha tenido un crecimiento sostenido de su economía y una mejora en los ingresos totales, ellos no están reduciendo la brecha de desigualdad. Estos indicadores, tanto el de la pobreza por ingresos como el de la desigualdad, deberían mejorarse al mismo tiempo para obtener desarrollo sin pobreza en el país. Esto implica que sin la corrección de la desigualdad y sin facilitar al campesinado un acceso suficiente a los recursos, se puede reducir la pobreza, pero sin poner las bases para un desarrollo duradero. Los campesinos sin recursos suficientes pueden haber dejado de ser pobres, pero siguen siendo vulnerables, haciendo que cualquier contingencia pueda hacerles caer de nuevo en la pobreza. Sumado al hecho de que, la pobreza afecta de manera diferenciada a los distintos grupos étnicos que habitan en lo rural, como indígenas, afrodescendientes, etc.

Es importante mencionar que cada vez será más difícil reducir la pobreza rural si no se soluciona el problema de la inequidad y concentración de la economía (Ponce & Acosta, 2010). Esto es también reconocido por el actual gobierno, lo cual hace necesario que en las planificaciones se cuente con políticas públicas que apunten a la desconcentración tanto de los ingresos, como de los medios de producción del campo para generar un desarrollo con equidad.

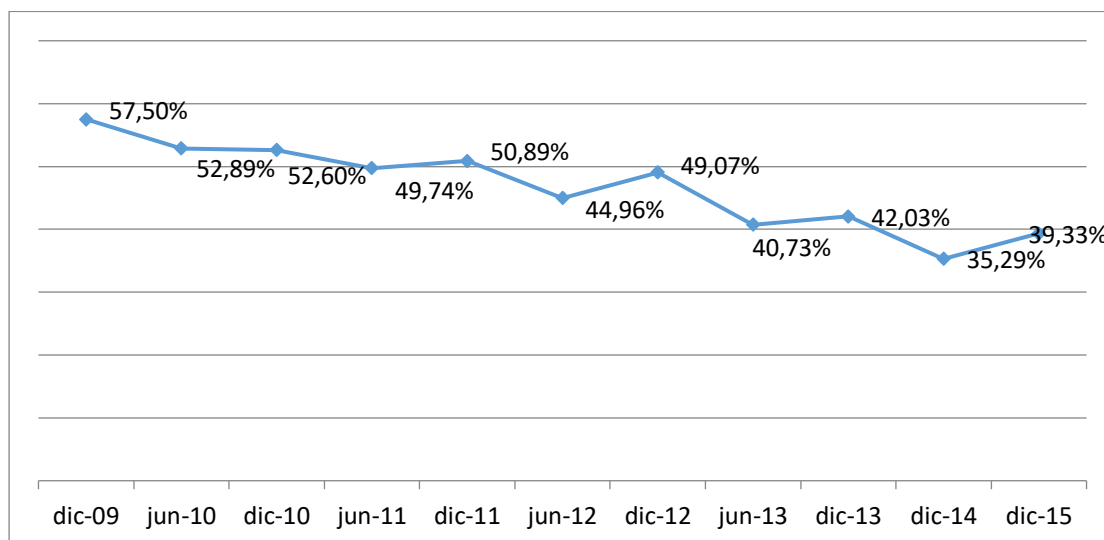


Figura 3.6. Evolución Pobreza Rural (%)

Fuente: INEC, 2015

En la figura anterior vemos cómo ha venido disminuyendo en el campo la pobreza por ingresos desde el año 2009, lo cual indica mayores recursos económicos en las poblaciones rurales.

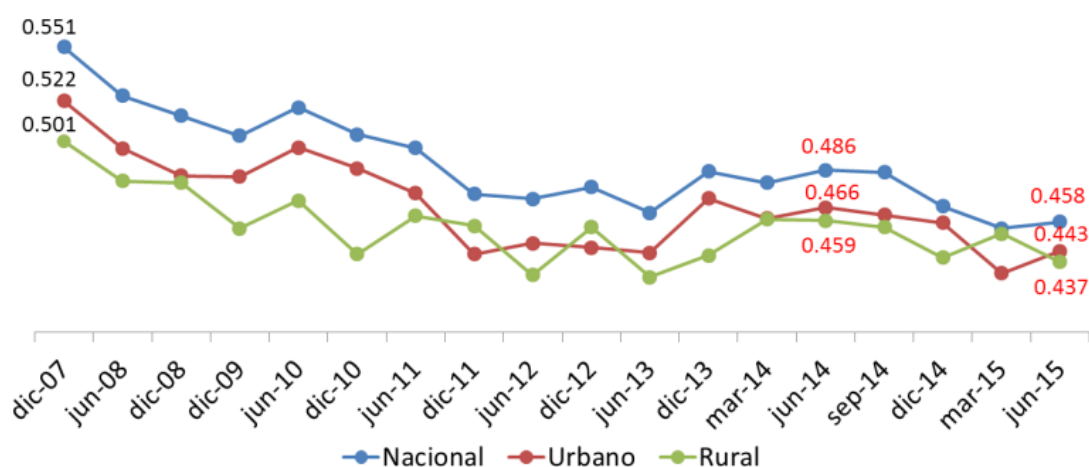


Figura 3.7. Evolución GINI de ingresos Ecuador

Fuente: INEC, 2015

Sin embargo, en el gráfico anterior se evidencia cómo, pese al aumento de los ingresos, las variaciones en inequidad son solo significativas en lo urbano y nacional (INEC, 2015). Esto nos muestra que las políticas públicas probablemente no están atacando el problema principal de las poblaciones rurales, para una reducción más acentuada de la pobreza abordando la inequidad en los ingresos entre ricos y pobres.

En torno a la disminución de la inequidad, la CEPAL (2007) mencionaba que, si bien los países latinoamericanos seguían creciendo bajo los mismos parámetros de los años 90, muy pocos lograron sus metas de reducción de la pobreza extrema en los siguientes años. Es especialmente sensible en este aspecto que los mayores índices de desigualdad y pobreza están en las poblaciones indígenas y afros, las cuales siguen siendo las más excluidas en el modelo de desarrollo actual, viendo pocos beneficios reales en el mejoramiento de su nivel de vida; más aún, tomando en cuenta que estos grupos viven en su gran mayoría en zonas rurales.

En el caso ecuatoriano, también es significativo que, en el periodo del gobierno actual, desde el año 2006, los ingresos petroleros se hayan triplicado respecto a las administraciones anteriores (Ruíz e Iturralde, 2013); por lo tanto, pese al aumento de la renta petrolera, la inadecuada distribución no permite reducir a un buen ritmo los niveles de pobreza, sobre todo en el sector rural.

Es importante mencionar que, aparte de la inequidad mencionada, otro gran problema en el campo ecuatoriano es que de cada 5 jóvenes 4 son pobres, muchos de los cuales se ven obligados a migrar a las ciudades (SENPLADES, 2007), alimentando los círculos de pobreza urbana y, al mismo tiempo, dejando sin mano de obra a la agricultura campesina. El modelo de desarrollo actual, al momento no ha logrado generar un desarrollo con equidad e incluyente en el campo, que ayude a mejorar efectivamente las condiciones de vida sobre todo en los grupos indígenas y jóvenes rurales.

En cuanto a avances en Indicadores de Desarrollo Humano (IDH)<sup>55</sup>, si bien es cierto el Ecuador ha mejorado sus indicadores en las últimas décadas, estas siguen por debajo del promedio regional latinoamericano (PNUD, 2013).

**Tabla 3.11**

Evolución IDH comparado con Latinoamérica en el periodo del Gobierno de Rafael Correa

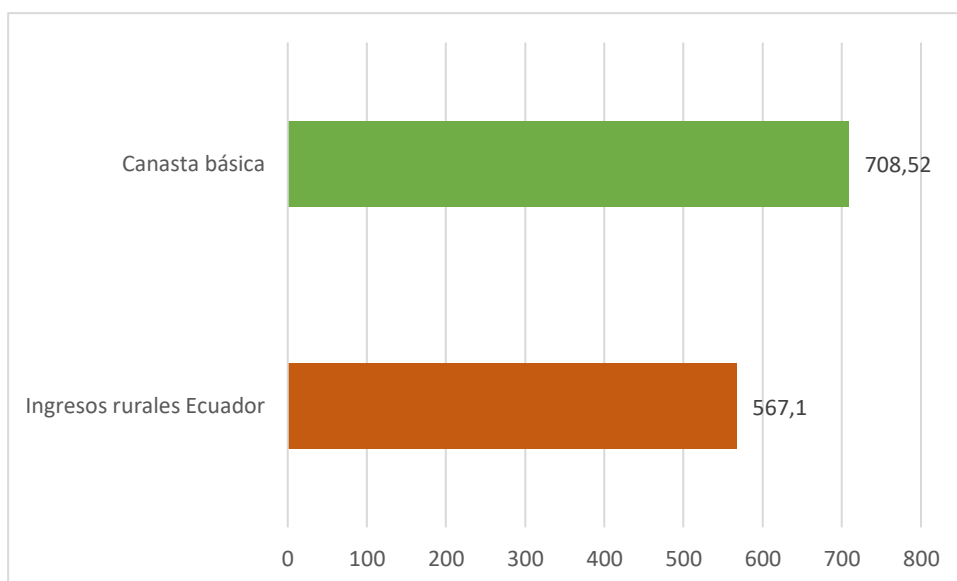
Año	IDH Ecuador	IDH promedio Latinoamérica
2006	0,686	0,803
2007	0,688	0,821
2008	0,715	0,704
2009	0,716	0,722
2010	0,719	0,734
2011	0,722	0,738
2012	0,724	0,743
2013	0,730	0,745
2014	0,732	0,748

Fuente: (PNUD, 2015)  
Elaboración propia

Una evidencia de lo limitado de este avance es que el ingreso rural asciende a 567,1 USD mensuales o 6.805,2 USD anuales (de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC). Este ingreso, comparado con el costo de la canasta básica en el Ecuador, que asciende a 708,52, nos muestra un déficit de 181,52 dólares mensuales para lograr ingresos adecuados a los estándares nacionales.

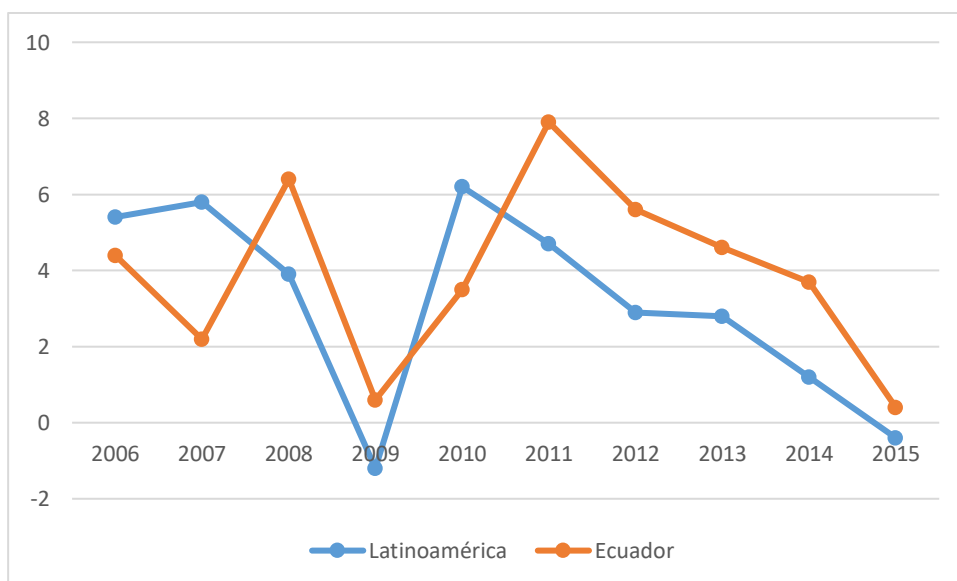
---

<sup>55</sup> El IDH, mide los avances de un país en: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno y fue creado por las Naciones Unidas como una forma alternativa de medir el desarrollo (PNUD, 2015).



**Figura 3.8.** Ingresos familias rurales frente a costo de la canasta básica (USD)  
 Fuente: INEC, 2017  
 Elaboración propia

Este nivel de IDH se produce al tiempo que el crecimiento económico del país ha estado por encima del promedio de la región latinoamericana en los años del gobierno de Rafael Correa; lo cual indica que, a pesar de un mayor crecimiento económico, este no necesariamente se tradujo en un aumento de la calidad de vida de las personas más pobres, quienes siguen teniendo problemas para lograr contar con ingresos que cubran el costo de la canasta básica.



**Figura 3.9.** Tasa de crecimiento anual del PIB en valores constantes, comparado entre Ecuador y Latinoamérica durante el periodo del gobierno actual.

Fuente: CEPAL, 2016  
Elaboración propia

En resumen, cabe subrayar que el contexto agrario ecuatoriano está caracterizado por la concentración y la pobreza rural, que no permiten un adecuado proceso de desarrollo y distribución en la misma medida que ocurre en las poblaciones urbanas, creando a su vez fenómenos como la migración y la autoexplotación en el campo para mejorar, por lo menos, los ingresos de la agricultura familiar campesina. El PNBV no avanza al ritmo que debería hacerlo para reducir la pobreza rural. Sin embargo, hay que reconocer que han existido logros, pero que estos deben ser mayores en el futuro frente a la meta de reducción de pobreza y mejora de calidad de vida rural en el Ecuador.

### **3.6 Principales políticas rurales en el país<sup>56</sup>**

El ministerio a cargo de la ejecución de las políticas rurales en el Ecuador es el MAGAP, el cual es el encargado de cumplir con el objetivo del Buen Vivir Rural y la Soberanía Alimentaria. Actualmente, el MAGAP cuenta con algunas políticas de desarrollo para cumplir con el PNBV. Uno de los ejes alrededor de las cuales el Estado pretende ejecutarlas es la Soberanía Alimentaria. Entre las principales políticas y programas agrarios del gobierno actual podemos mencionar:

1. Mandato agrario
2. *Volver a sembrar*
3. Plan Tierras
4. Escuelas de Revolución Agraria (ERA) y programa de innovación agrícola
5. Seguro agrícola
6. Proyecto Integral para el desarrollo agrícola, ambiental, social de forma sostenible en Ecuador (PIDAASSE)
7. Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI)
8. Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS)

---

<sup>56</sup> Esta sección se basa en: León, Xavier (2012). Políticas agrarias del gobierno de Correa. Acción Ecológica. Quito – Ecuador, la cual fue actualizada para la presente tesis.

Estas políticas y programas están enmarcados en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), que menciona en su punto 8.4: "Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria" (PNBV, 2009, pág. 337). En teoría, estas actuaciones están orientadas a fortalecer los mercados de alimentos y la producción para la Soberanía Alimentaria.

También es importante visibilizar que el PNBV menciona en el mismo punto, la importancia de que las políticas agrarias y rurales impulsen el mejoramiento de la productividad, formando centros de apoyo técnico y capacitación (PNBV, 2009), lo cual en la práctica se ha plasmado lamentablemente en políticas de apoyo al incremento de productos para abastecer a la agroindustria y la agroexportación (maíz, palma, caña, agrocombustibles, entre otros), que no ayudan a la verdadera Soberanía Alimentaria desde la visión de las organizaciones campesinas e indígenas. Cabe recordar que este concepto fue creado por la Vía Campesina, precisamente como una alternativa al modelo de monocultivo y producción agroindustrial dominada por grandes corporaciones; priorizando la producción local para la alimentación, así como la capacidad de decidir qué se consume y cómo se produce (Vía Campesina, 1996), y donde el agronegocio y el monocultivo intensivo no deberían ser fomentados para su consecución.

### **3.6.1 Mandato Agrario**

Sin duda una de las primeras políticas agrarias del presente gobierno fue el Mandato Agrario, que surgió en época de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2008 mientras se discutía la Constitución actual. En ese año hubo una crisis alimentaria mundial<sup>57</sup> que incrementó los precios de los alimentos en el país –lo cual sirvió para presionar y aprobar el programa–, que igual a lo que paso a nivel global sirvió para beneficiar a las grandes empresas agroindustriales y de insumos.

---

<sup>57</sup> Para mayor información sobre la crisis alimentaria y el beneficio que obtuvieron las grandes corporaciones de alimentos e insumos agrícolas véase: "Las corporaciones siguen especulando con el hambre" (GRAIN, 2009).

El Mandato Agrario consistió en la implementación de algunas políticas esencialmente fiscales para la disminución de los precios de los insumos y semillas para la agricultura. Este consistía en las siguientes políticas principales:

“Exoneración de impuesto a la renta 2008 - 2009 a importadoras de agroquímicos y empresas agrícolas alimenticias (Para consumo nacional).

Exoneración IVA a insumos agrícolas y todos los bienes de capital agrícola (2008-2009).

Se elimina el cobro del 10% a planillas de consumidores comerciales e industriales destinado al Fondo de Electrificación Rural (FERUM).

Subsidio a insumos agroquímicos” (Presidencia de la República, 2008)

En el año 2008 estos incentivos tuvieron un costo de más de 400 millones de dólares (Presidencia de la República, 2008), y en la práctica no disminuyeron los precios de los alimentos ni de los insumos en el país y, por el contrario, resultaron en grandes ganancias de las empresas agroindustriales y de insumos agroquímicos del país, como vemos en la tabla a continuación. Los pequeños campesinos vieron cómo los precios de los insumos no se redujeron<sup>58</sup>, insumos que eran necesarios para la producción bajo el modelo de revolución verde.

**Tabla 3.12**

Ventas Año 2008 y 2009 principales empresas agroindustriales en millones de dólares.

Nombre	Ventas 2008	Ventas 2009
PRONACA	583,76	615,78
AGRIPAC	160,67	165,77
FERTISA	137,73	131,20
Ecuaquímica	123, 39	124, 13

Fuente: Revista Vistazo, 2010

Como vemos en la tabla, las principales empresas importadoras de insumos agroquímicos, a excepción de FERTISA, aumentaron sus ventas y utilidades

<sup>58</sup> A finales del año 2008, técnicos del gobierno ecuatoriano concluyeron que los precios de los insumos no redujeron, pese a que en el mercado mundial si lo hicieron (El Universo, 2008).



durante los años del programa, reflejando a quiénes realmente beneficiaron los incentivos.

Esta política, a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos, no contribuyó a la reducción de los precios de los alimentos y los insumos, generando que los verdaderos beneficiarios fueran las grandes empresas agroindustriales. Esto explica entre otras cosas lo ocurrido en estos años en cuanto al aumento de concentración del PIB en empresas agroindustriales.

### **3.6.2 Volver a sembrar**

El programa *Volver a Sembrar* es uno de los que se creó con el mandato agrario, y consistía en la entrega de kits de siembra de cultivos de maíz, soya, arroz, entre otros, con el objetivo de ayudar a los agricultores de la costa ecuatoriana que habían perdido sus cosechas en el invierno de los años 2008 y 2009. Los kits incluían semillas certificadas, acompañadas de sus respectivos paquetes tecnológicos (insumos agroquímicos, fertilizantes, herbicidas, insecticidas, etc.).

Estos kits continuaron con el modelo de agricultura de la revolución verde. Pueden considerarse como una de las primeras entradas del modelo de negocios inclusivos (agricultura bajo contrato) que se incentiva en la actualidad, ya que –según el gobierno nacional– son prioritarios para el desarrollo del sistema. De acuerdo al PNBV, el gobierno considera, por ejemplo, que el maíz debe entrar en la lógica de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), a través de los sistemas de encadenamientos productivos y clústeres (PNBV, 2009, pág. 103 y 264).

En este caso la política ejecutada no diversificó la producción agrícola y más bien contribuyó a la consolidación de monocultivos intensivos para la agroindustria. Una alternativa pudo ser la distribución de otro tipo de semillas que contribuyeran a diversificar y reducir el riesgo de pérdida de la cosecha por condiciones ambientales, además de contribuir a la Soberanía Alimentaria; pero al final, se concluyó en una medida paliativa y de continuación del mismo esquema de producción.

### 3.6.3 Plan Tierras

Esta fue probablemente la política gubernamental que más expectativa despertó en el sector rural de nuestro país, donde, como hemos mencionado, los niveles de concentración de tierra son de los más altos de la región y donde la redistribución es un requerimiento urgente para la obtención de mayores niveles de desarrollo y equidad en las áreas rurales.

El *Plan Tierras* responde al objetivo 8.4 del PNBV, que considera que uno de los temas a resolver para lograr el desarrollo rural es la democratización de los medios de la producción, tales como la tierra (PNBV, 2009, pág. 382); y a la meta 1.4.1, que era reducir su concentración en un 22% hasta el año 2013 (PNBV, 2009, pág. 155); así como al artículo 282 de la Constitución del Ecuador que menciona:

**“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.” (Constitución del Ecuador, 2008)

Frente a estas políticas, y lo establecido en la Constitución, surge el *Plan Tierras*, que busca distribuir este recurso a pequeños campesinos y organizaciones rurales con la condición de que sirva para el desarrollo de proyectos productivos (MAGAP, 2011).

En la actualidad el plan ha repartido y titularizado tierras esencialmente estatales o expropiadas a la banca cerrada<sup>59</sup>. Sin embargo, aún no ha implementado un

---

<sup>59</sup> Durante finales de los años 90 y principios del 2000, Ecuador experimentó una aguda crisis económica y quiebra del sistema bancario, lo cual hizo que se realice un rescate por parte del

mecanismo de expropiación de terrenos improductivos o de grandes latifundios que permita desconcentrar, ni tampoco un acceso a unidades productivas de calidad por parte del campesino, que permitan ser sustentables tanto financieramente como ambientalmente.

En cambio (y lastimosamente), el plan ha producido varios conflictos entre las organizaciones por la disputa de estas superficies, sumado a las diferentes cifras manejadas por el gobierno sobre la cantidad de tierra disponible para la repartición (Landivar & Yulan, 2011). En algunos casos, luego de la legalización de las tierras, los proyectos productivos no llegaron, lo cual no ha incentivado el adecuado desarrollo y diversificación para la Soberanía Alimentaria.

Lo más importante de este plan es que deja para la última fase la afectación de predios privados, y contempla la creación de un mercado de tierras. Es decir, no es una reforma agraria, sino más bien un mecanismo de mercado de venta de suelos. No apunta en contra de la gran concentración –la cual es alta sobre todo en la costa ecuatoriana–, lo que permitiría una mayor disponibilidad de tierra para los pequeños campesinos en el país.

#### **3.6.4 Escuelas de Revolución Agraria (ERA) y programa de innovación agrícola**

Las *Escuelas de la Revolución Agraria* (ERA) son un mecanismo de formación en sistemas productivos agrícolas con grupos de campesinos, donde, según la presentación del MAGAP, se apunta a la recuperación de los saberes ancestrales en la agricultura (MAGAP, 2011). Estas escuelas probablemente sean las que más se acercan a una política real para la Soberanía Alimentaria; al contemplar la vinculación de los agricultores con los mercados locales, y como proveedores de sus productos en programas estatales de alimentación, escuelas y otras dependencias públicas. Sin embargo, al mismo tiempo el programa refuerza mucho el fomento de monocultivos agroindustriales.

---

Estado ecuatoriano. Como producto de esto al final el Estado embargó muchos bienes de la banca que cerró, los cuales incluían haciendas y tierras agrícolas.

Las ERA intentan generar Soberanía Alimentaria. Y, si bien es cierto que los programas de formación son importantes iniciativas, estos se enfocaban solo en cultivos que no fomentan la pequeña producción y el acceso directo a los mercados. Por ejemplo, el maíz duro y el cacao son productos que requieren transformación, proceso que está controlado por grandes agroindustrias; y en el caso del banano, es básicamente para exportación. El énfasis, en ese sentido, debió darse en los programas de innovación y formación, en los cultivos para alimentación que permitieran el acceso directo a los mercados, y no a través de la agroindustria; o en su defecto el fomento de proceso de transformación para la Soberanía Alimentaria desde las mismas organizaciones campesinas, como se contempla en la Constitución ecuatoriana.

**Tabla 3.13**

Cultivos priorizados en las ERA

Cultivo	Porcentaje
Cacao	21%
Maíz	11%
Hortalizas	6%
Papa	5%
Arroz	5%
Café	3%
Plátano	3%
Naranjilla	1%
Fréjol	1%
Ganadería	13%
Avicultura	4%
Cuyes	4%
Porcinos	3%
Caprinos	1%
Otros	19%
Total	100%

Fuente: MAGAP, 2013

En la tabla anterior vemos cómo el mayor porcentaje de apoyo de los cultivos priorizados se da a los que requieren transformación a nivel agroindustrial (cacao, maíz duro, café), o que requieren una gran inversión y recursos productivos (ganadería). Lo cual muestra que, si bien la política de fomento de

ERA es interesante, debió acompañarse de un adecuado análisis para fomentar la diversificación para la Soberanía Alimentaria en la aplicación de la propuesta.

Por lo tanto, las ERA parecen no estar enfocadas a la construcción de la Soberanía Alimentaria, en la cual tienen un amplio potencial, respetando los procesos las formas de organizaciones campesinas e indígenas, apuntando a su fortalecimiento y coordinación.

### 3.6.5 Seguro agrícola

El Seguro Agrícola es una implementación de lo contemplado en la ley orgánica de Soberanía Alimentaria, que menciona lo siguiente:

“Art. 19.- Seguro agroalimentario.- El Ministerio del ramo, con la participación y promoción de la banca pública de desarrollo y el sector financiero, popular y solidario, implementarán un sistema de seguro agroalimentario para cubrir la producción y los créditos agropecuarios afectados por desastres naturales, antrópicos, plagas, siniestros climáticos y riesgos del mercado, con énfasis en el pequeño y mediano productor”. (LORSA, 2009)

Este seguro ha sido implementado por el MAGAP, concentrándose, al igual que el caso de las ERA, en cultivos agroindustriales (como se ve en el gráfico a continuación), promoviendo de esta manera el monocultivo intensivo no orientado a la diversificación.



Figura 3.10. Cultivos cubiertos por el seguro agrícola  
Fuente: MAGAP, 2011

En el caso del maíz, por ejemplo, se está creando una especie de subsidio a la agroindustria con este seguro; ya que el mercado del maíz en la actualidad está controlado por pocas empresas, entre las cuales están PRONACA, AGRIPAC, y las agrupadas en la Asociación de Fabricantes de Alimentos Balanceados (AFABA). Además de ser un producto que no está destinado al consumo humano, sino al de animales que son criados por estas mismas empresas para el consumo final en los supermercados del país, desincentivando y compitiendo con la producción de animales de corral de pequeñas parcelas que pueden ser vendidos en los mercados locales directamente.

El Seguro Agrícola, nuevamente, no estaría priorizando lo mencionado en el PNBV en cuanto a diversificación y Soberanía Alimentaria. Esto podría provocar que los campesinos aumentaran la producción de monocultivos para la provisión de la agroindustria, siguiendo un patrón de concentración que no redistribuye adecuadamente los ingresos y, por el contrario, garantiza la ganancia de los grupos agroindustriales que dominan estas cadenas.

### **3.6.6 Proyecto Integral para el desarrollo agrícola, ambiental, social de forma sostenible en Ecuador (PIDAASSE)**

El PIDAASSE tiene como objetivo “Implementar sistemas integrales de producción agrícola en 10.000 hectáreas en los próximos años, con tecnologías modernas y sostenibles en tierras comunales de la península de Santa Elena” (PIDAASSE, 2011).

El proyecto pretende que el fomento a la producción de estas hectáreas en propiedades comunales de la península esté anclada a la agroindustria; con lo que, al igual que muchas de las políticas anteriores, en vez de promover la diversificación productiva, se centra en garantizar el abastecimiento a la agroindustria local, principalmente la de producción de balanceados y carne de pollo. Esto genera riesgos para los pequeños productores, pues muchas veces el anclaje consiste en el fomento de la agricultura bajo contrato, donde la mayor

parte de los riesgos de la producción son asumidos por estos<sup>60</sup>; consolidando la dependencia alimentaria de la agroindustria y la distribución por medio de grandes cadenas de supermercados.

Por lo tanto, el PIDAASSE continúa con la tendencia nacional en políticas públicas destinadas al beneficio de agroindustrias y al fomento del encadenamiento agroindustrial, que consolida el monocultivo intensivo y no promueve la Soberanía Alimentaria de las comunidades.

La península de Santa Elena tiene un potencial enorme en su territorio para la ejecución de proyectos de Soberanía Alimentaria por parte de las comunas de la zona. Allí podría incentivarse la pequeña producción campesina diversificada, soberana y respetuosa del medio ambiente, promocionando el fomento de cultivos agroecológicos, evitando lo que pasa hoy con cultivos como el maíz duro que necesitan una gran cantidad de agroquímicos e inversión, los cuales producen impactos sociales y ambientales sobre las personas que habitan en ese territorio.

### **3.6.7 Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI)**

El PRONERI continúa en la línea de políticas públicas destinadas a beneficiar a la agroindustria. Propone la consolidación de cadenas agroindustriales para asegurar el abastecimiento de las agroindustrias alimentarias. Las principales empresas “ancla” de este programa son: PRONACA, NESTLE, ENERGY&PALMA, PALMERAS DEL ECUADOR, CANOLA ANDINA, CERVECERÍA NACIONAL, PROVEFRUT (Negocios Inclusivos, 2010).

Muchas de ellas son grandes agroindustrias, algunas de las cuales se dedican a la producción de agrocombustibles y no de alimentos (por ejemplo: Energy & Palma y Canola Andina), o han sido cuestionadas por sus prácticas nocivas al medio ambiente y la expansión del monocultivo intensivo y deforestación en

---

<sup>60</sup> Sobre los efectos de la agricultura bajo contrato se recomienda ver el documento: “El Agronegocio en Ecuador: el caso del maíz” (León y Yumbra, 2010).

Ecuador (Palmeras del Ecuador)<sup>61</sup>; lo cual nos da una idea de lo que puede pasar con el fomento de este tipo de negocios inclusivos.

El desarrollo de un sistema de economía solidaria para la Soberanía Alimentaria sería la alternativa para los negocios inclusivos; ya que esta no busca el anclaje a empresas agroindustriales, sino el fomento y acceso a los mercados de los pequeños productores, buscando fomentar su diversificación y relaciones justas de intercambio entre el campo y la ciudad.

### **3.6.8 Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS)**

El proyecto CADERS es ejecutado por el MAGAP; tiene como objetivo “promover el desarrollo rural para la Soberanía Alimentaria” (MAGAP, 2013). Se plantea como una meta principal el aumento de los ingresos de los participantes en este proyecto.

El CADERS, en la práctica, es una unidad que se encarga de capacitación, elaboración y financiamiento de proyectos productivos en comunidades rurales, que trabaja en coordinación con otras unidades del MAGAP –como el PRONERI– y se encarga de promover negocios inclusivos con empresas “ancla” para la producción agroindustrial. En este sentido el CADERS se enfoca sobre todo en “cadenas y alianzas productivas” (MAGAP, 2013).

El CADERS crea líneas de apoyo a través de créditos y proyectos para campesinos ecuatorianos, pero con énfasis en la promoción de cadenas agroindustriales y su vinculación con la agroindustria. Con esto, muchas líneas de apoyo y crédito importantes para generar Soberanía Alimentaria en el país podrían empezar a beneficiar indirectamente, otra vez, a las empresas anclas más que al agricultor familiar campesino.

---

<sup>61</sup> Sobre el papel que ha tenido la empresa Palmeras del Ecuador en la deforestación de la Amazonía ver: “Impactos sociales y ambientales de la palma aceitera.” (Acción Ecológica, 2008).



### **3.6.9 Reflexiones sobre las políticas para la Soberanía Alimentaria implementadas**

Como hemos visto, la mayoría de políticas del presente gobierno han sido enfocadas al apoyo del modelo de producción agroindustrial y de encadenamiento productivo, principalmente destinado a consolidar el monocultivo intensivo y no la Soberanía Alimentaria.

Las políticas que hemos analizado tienen componentes que hablan de la vinculación al mercado a través de las grandes empresas, mencionando muy poco sobre el papel del fortalecimiento y apoyo a la producción diversificada para la Soberanía Alimentaria. El apoyo a la SA implica que se establezcan mecanismos claros para que los pequeños productores puedan decidir qué cultivar, para quién, y que su producción responda a una alimentación culturalmente adecuada.

La última crisis mundial de alimentos del año 2008 fue, precisamente, consecuencia del modelo actual de producción, enfocado a la agroindustria y los monocultivos (Grain, 2008). Esto, sumado al crecimiento de la demanda de los países emergentes, la producción enfocada para agrocombustibles y la especulación alimentaria que migró a la alimentación (Rubio, 2008a), fueron factores que contribuyeron a su irrupción, ya que los estados apoyaron las dinámicas del mercado agroindustrial sobre las prioridades alimentarias de las poblaciones más vulnerables y la diversificación productiva, beneficiando a las grandes empresas agroindustriales, como lo que está pasando con las políticas actuales del gobierno nacional.

Pese a las políticas implementadas, el Ecuador sigue siendo un exportador de alimentos, principalmente banano, café y cacao, pero también importa una buena parte de lo que consume, sobre todo cereales como trigo y cebada, granos y productos procesados.

**Tabla 3.14**

Importaciones y exportaciones de alimentos de Ecuador en miles de USD

	<b>Importaciones</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Balanza comercial</b>	<b>Porcentaje</b>
2006	566.394,60	3.368.671,96	2.802.277,36	595%
2007	731.603,03	3.828.141,36	3.096.538,33	523%
2008	1.172.708,96	4.645.691,11	3.472.982,15	396%
2009	1.013.158,13	4.822.345,46	3.809.187,33	476%
2010	1.207.468,98	5.085.566,94	3.878.097,96	421%
2011	1.501.189,32	6.447.543,77	4.946.354,45	429%
2012	1.359.220,79	6.509.683,93	5.150.463,14	479%
2013	1.290.422,20	8.438.940,80	7.148.518,60	654%
2014	1.299.631,30	9.641.811,80	8.342.180,50	742%
2015	1.106.128,80	9.266.251,10	8.160.122,30	838%
2016	971.757,60	9.445.841,40	8.474.083,80	972%

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2017

Elaboración: Xavier León

El caso ecuatoriano nos muestra como las importaciones de alimentos en los últimos 11 años desde la entrada del gobierno de “Revolución ciudadana” tuvieron un incremento constante hasta el año 2011, y desde ahí se han venido reduciendo, pero no han llegado hasta el nivel del año 2006 que era de 566.394,60 miles de USD. Mientras las exportaciones de alimentos han venido aumentando a un ritmo sostenido, a tal punto que se han triplicado desde el año 2006. Mostrándonos que el modelo de producción de alimentos sigue sin modificaciones sustanciales, pese a las políticas públicas y reconocimiento de la Soberanía Alimentaria en la Constitución ecuatoriana, más bien siguiendo un esquema claramente favorable a la agroexportación, la cual es dominada por grandes agroindustrias.

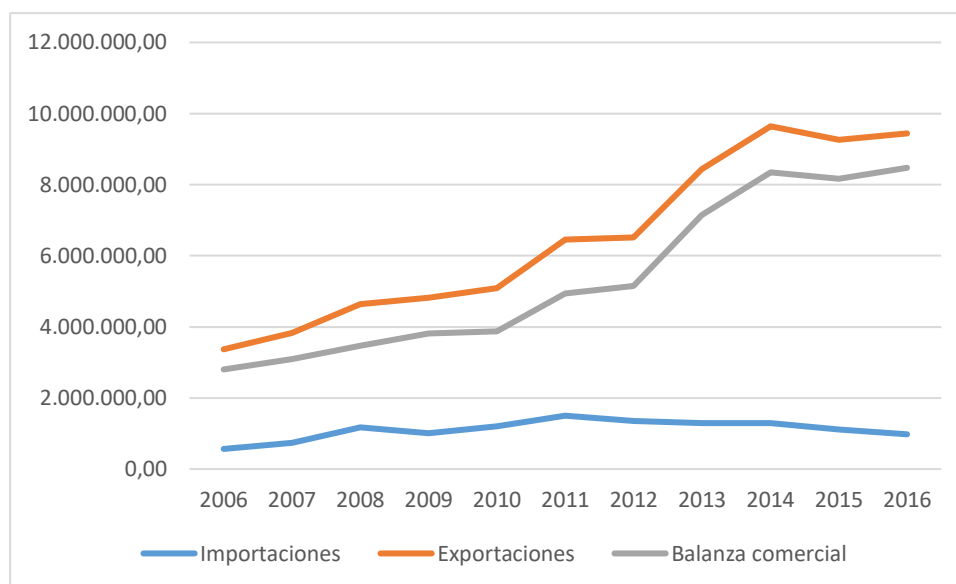


Figura 3.11: Importaciones, exportaciones y balanza comercial de alimentos Ecuador (Miles de USD).

Fuente: Banco Central, 2017

Elaboración: Xavier León

En el caso ecuatoriano, al ser uno de los pocos países que cuenta con un paraguas normativo desde el año 2008 que permitiría desarrollar la Soberanía Alimentaria –enfocado a contar con apoyos necesarios para el fomento y la transición hacia la este modelo– debería aportar a través de políticas públicas específicamente diseñadas para este fin.

Tabla 3.15

Resumen de las principales políticas públicas implementadas

Política	Año de implementación	Resultados
1. Mandato agrario	2008	El Estado destino 400 millones de USD, sobre todo a empresas importadoras de agroquímicos y alimenticias, sin lograr reducir el precio de los alimentos en el país.
2. Volver a sembrar	2008 y 2009	Entrega de kits de maíz soya y arroz principalmente, que seguían el modelo agrícola de revolución verde.
3. Plan tierras	2011 hasta la actualidad.	Esencialmente se legalizaron tierras que ya estaban en manos de campesinos, y la poca repartición de nuevas tierras eran de propiedad del Estado o de la banca cerrada durante la crisis del año 99, sin afectar a los grandes propietarios del país.
4. Escuelas de Revolución Agraria (ERA) y programa de innovación agrícola	2011 hasta la actualidad	Programa de formación y capacitación que priorizaba cultivos que no fomentan la pequeña producción como maíz y cacao, que son destinados para la agroexportación o gran agroindustria.

### Capítulo 3: Soberanía Alimentaria y Agroindustria en Ecuador

5. Seguro agrícola	2009	hasta	la	Se priorizó asegurar cultivos destinados a la agroindustria.
6. Proyecto Integral para el desarrollo agrícola, ambiental, social de forma sostenible en Ecuador (PIDAASSE)	2011	hasta	la	Programa destinado al fomento de la producción de tierras comunales en Santa Elena, ancladas al abastecimiento sobre todo de la agroindustria avícola del país.
7. Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI)	2010	hasta	la	Programa destinado a la consolidación de cadenas agroindustriales manejadas por las más grandes agroindustrias del país.
8. Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS)	2013	hasta	la	Enfocado en el aumento de los ingresos de los participantes del proyecto. Concebido como un complemento del PRONERI, para capacitar y financiar las iniciativas de anclaje a la agroindustria.

Elaboración propia

El gobierno ecuatoriano enmarcó estas políticas bajo el título de “revolución agraria”, con las cuales pretendía mejorar la situación de los campesinos del país; pero, a pesar de esto, estas políticas no han sido consistentes con los mandatos que los movimientos campesinos establecieron en la Constitución del 2008 (Giunta, 2014). Esta aparente desconexión es una de las dificultades para que se pueda hablar de una transición real y planificada hacia el modelo de la Soberanía Alimentaria promulgado en la Constitución.

Al respecto, algunos actores sociales entrevistados para la presente investigación, los cuales han estado vinculados con la cuestión de la Soberanía Alimentaria, nos plantean sus análisis y percepciones, tanto desde la perspectiva del interior de las instituciones estatales, como desde la perspectiva externa a través de organizaciones campesinas e indígenas y ONGs. Muchos de estos actores, se han venido relacionando entre sí en algunos espacios de coordinación como los impulsados por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), la cual fue creada con la aprobación de la LORSA. Las relaciones entre ellos han sido complejas y con pocos resultados prácticos, como evidenciaremos en la siguiente sección.

Las consecuencias de estas relaciones han reflejado en gran medida las dificultades para crear políticas públicas consensuadas en materia de Soberanía Alimentaria, ya que la visión de las instituciones de gobierno choca con la de las organizaciones campesinas. A continuación, veremos las diferentes visiones de estos actores y sus dificultades en la implementación de políticas públicas que

permitan generar un modelo de desarrollo alternativo basado en la Soberanía Alimentaria, lo cual finalmente repercute en el mejoramiento de aspectos como la renta de las familias campesinas, pues no sienten que haya un apoyo diferenciado para este sector.

### 3.7 Políticas públicas y Soberanía Alimentaria. Visión de diversos actores en el caso ecuatoriano.

En cuanto a la valoración de las políticas públicas realizadas para apoyar el cambio del sistema agroalimentario a uno basado en la Soberanía Alimentaria, los diferentes actores entrevistados, en general, han considerado que se hace muy poco en cuanto a políticas específicas, que aporten a este tema.

Como habíamos mencionado cuando nos referimos a la metodología de esta tesis, hemos clasificado a los actores de la política pública de la Soberanía Alimentaria en 5 grupos principales: 1) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), 2) Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES), 3) Conferencia Pluricultural de Soberanía Alimentaria, 4) Representantes de cámaras de producción agrícolas, 5) Miembros de movimientos campesinos e indígenas nacionales.

**Tabla 3.16**  
Entrevistas realizadas clasificadas por códigos

<b>Actor o Grupo Social</b>	<b>Características</b>	<b>Código</b>
1) Ministerio de Agricultura	Responsables de políticas públicas en Soberanía Alimentaria y agroindustria en este ministerio.	A
2) Secretaria Nacional de Planificación para el Desarrollo	Especialistas de planificación de políticas de Desarrollo Rural, Buen Vivir y Soberanía Alimentaria, de acuerdo a lo dice el Plan Nacional del Buen Vivir	B
3) Conferencia Pluricultural de Soberanía Alimentaria	Representantes de la COPISA, que estén involucrados en el dialogo nacional de políticas públicas para la Soberanía Alimentaria.	C
4) Representantes de cámaras de producción agrícolas, ONGs, o académicos	Representantes de ganaderos, maiceros, palmicultores, agroexportadores, entre otros	D

5) Miembros de movimientos campesinos nacionales	Líderes campesinos de Costa, Sierra y Oriente, de organizaciones representativas, regionales y nacionales
--	---

Elaboración propia

Los tres primeros actores son parte de la institucionalidad del Estado, los otros dos grupos representan a la sociedad civil: por un lado, los representantes de las cámaras de producción agrícola que, en muchos casos, son más tendientes a apoyar el modelo agroindustrial; por otro lado, los movimientos campesinos e indígenas, que han sido actores que han presionado y luchado por el reconocimiento y políticas para la Soberanía Alimentaria en el país. Las relaciones entre estos, como veremos, no son coordinadas, mostrando puntos de vista divergentes en cuanto al entendimiento de las acciones que se deben realizar para la Soberanía Alimentaria. Esto ha dado como consecuencia que muchas de las políticas que se realizan en el país no se hayan logrado implementar de acuerdo a lo que la Constitución contempla. Sobre todo, las que están destinadas a desconcentrar, diversificar y mejorar la renta de la producción campesina, el cual es uno de los sectores menos favorecidos pese al rápido crecimiento económico que ha tenido el país.

### 3.7.1 El papel de la agricultura en el desarrollo del Ecuador: visión y objetivos de las políticas públicas

La agricultura es la principal generadora de empleo en Ecuador, lo que implica que este sector deba ser atendido con las políticas rurales adecuadas que ataquen los problemas de inequidad y pobreza mencionados.

**Tabla 3.17**

Composición de los empleados por rama de actividad, a nivel nacional hasta diciembre del 2015

Rama de Actividad	Porcentaje
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	24,97%
Comercio	18,85%
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	10,55%
Construcción	7,34%
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	7,15%
Alojamiento y servicios de comida	6,08%
Transporte	6,21%

Actividades profesionales, técnicas y administrativas	4,46%
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	4,44%
Otros Servicios	3,86%
Servicio doméstico	2,68%
Correo y Comunicaciones	1,19%
Actividades de servicios financieros	0,82%
Petróleo y minas	0,69%
Suministro de electricidad y agua	0,71%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEC, 2016

En este sentido, de acuerdo a como fue contemplada en la Constitución, la Soberanía Alimentaria reconocía la importancia de la agricultura, y que esta estuviera en manos sobre todo del sector campesino, con el fin de mejorar la calidad de vida del campo y, al mismo tiempo, la provisión de alimentos adecuados para el resto de la ciudadanía.

Sin embargo, esta visión del sector primario articulado en torno a la soberanía alimentaria que se refleja en la Constitución no se ve correspondida en otros ámbitos de las políticas públicas.

En este sentido, los responsables de la administración del Estado afirman que todavía no se han dado pasos suficientes en la implementación de políticas que sean dirigidas hacia ese modelo basado en la Soberanía Alimentaria:

“A nivel de las estrategias sectoriales dentro de lo que es el sector de la producción todavía no se han implementado políticas centradas en la Soberanía Alimentaria, todavía en el sector de la producción se sigue viendo más el tema de las grandes industrias, la agroexportación y cómo apoyar a que los grupos grandes, obviamente puedan posesionarse más.”  
(Miembro del Ministerio de Industrias y Productividad MICPRO - A1, comunicación personal, 19 de noviembre del 2014)

Como se menciona en la declaración anterior, el principal problema es, que no se ha logrado cambiar al interior de las instituciones del Estado el sesgo hacia la agroindustria, que se refleja en los apoyos enfocados a ese sector que al de la agricultura familiar campesina.

La SENPLADES fue tal vez la unidad de la administración del Estado que enfocó algunas de sus políticas específicamente a la Soberanía Alimentaria, las cuales tenían que ser coordinadas con los ministerios que debían ejecutarlas, el MAGAP principalmente:

“En base a esos lineamientos en la elaboración de políticas en las que participó SENPLADES fue lo de las agendas sectoriales e intersectoriales, que es la agenda de la política de los ministerios. Lo que se procuró hacer es ver cuáles son las políticas del Plan Nacional que tienen que bajarse a estas agendas y actualmente este proceso ya se validó, ahora son las agendas sectoriales de por ejemplo el MAGAP, ahí **se hizo un fuerte énfasis de que el sector productivo del país no esté orientado exclusivamente a la exportación o en la producción de *commodities***, sino que **primero vele por el abastecimiento interno**, que se incorporen estos criterios adicionales de calidad, que se produzca alimentos de acuerdo a la vocación del territorio pero también a las prácticas culturales. Adicionalmente la SENPLADES formuló la estrategia del buen vivir rural; en donde uno de los objetivos súper claros y marcados fue la Soberanía Alimentaria- Ahí fue como retomar el propósito original de la agricultura, que es abastecer de alimentos a los pueblos. En esa estrategia se formula una serie de políticas que se orientan a eso; esta estrategia pasó a ser parte de la estrategia de la erradicación de la pobreza, uno de sus ejes es el de soberanía alimentaria”. (B1, comunicación personal, 18 noviembre del 2014)

Estas políticas eran orientadoras para los ministerios encargados de la elaboración de las políticas rurales, y debían como menciona la declaración anterior, en teoría reorientar su accionar hacia la agricultura campesina para la Soberanía Alimentaria.

De hecho, en la planificación del PNBV 2013 – 2017, dentro de las políticas y objetivos estratégicos ya aparece el Buen Vivir rural como uno de los objetivos base a ser tomados en cuenta dentro de las políticas públicas:



“Objetivo 2.11: Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos” (PNBV, 2013, pág. 128).

Dentro de este objetivo, en el PNBV 2013-2017, se contempla, entre otras cosas, crear políticas que permitan mejorar la productividad de la agricultura campesina, mejorar el acceso y distribución de la tierra, garantizar el libre intercambio de semillas, entre otras acciones que se enmarcan dentro de la Soberanía Alimentaria.

Sin embargo, como hemos visto en el apartado de políticas rurales implementadas, pocas cumplen con el objetivo 2.11; habiendo muy poco avance de los lineamientos de políticas públicas propuestos por el SENPLADES, frente a lo que se ejecuta en los ministerios como el de agricultura. Este aspecto muestra la desconexión existente entre los organismos encargados de la planificación y orientación en políticas públicas y las instituciones a cargo de su implementación.

La percepción de algunos dirigentes indígenas y campesinos corrobora esta percepción y orientación de las políticas públicas; como la del principal dirigente de la Ecuarunari:

“Las políticas públicas no se compadecen con la realidad del campo. Hay solamente un apoyo hacia la producción de los monocultivos y la producción de los agrotóxicos, pero la Soberanía Alimentaria está solamente en la teoría. Las pequeñas economías campesinas son las que cubren con el 70% de la alimentación, y adonde debería estar enfocado el apoyo.” (E1, comunicación personal, 08 de junio del 2015)

Otro ex dirigente de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas (FENOCIN) –la cual fue una de las principales impulsoras del reconocimiento de la Soberanía Alimentaria en la Constitución– también considera que las políticas

públicas implementadas en lo rural están beneficiando poco a los campesinos que desean producir para este modelo:

“El problema central que para nosotros había en el Ministerio de Agricultura es que muchas de esas políticas tenían una concepción más asistencialista que una visión más de promoción; más que de fortalecimiento de una visión de diversificación productiva. Entonces, para nosotros siempre fue un enfrentamiento permanente, porque en todo el ministerio siempre cuando se planteaba trabajar con agricultura familiar campesina, con pequeños y medianos productores, la concepción que tenían es... bueno, este es un trabajo que capaz no le corresponde al MAGAP, sino le corresponde al Ministerio de Inclusión Social y Económica; **porque, claro, había una mirada de una política más asistencialista**, de inclusión en eso.” (E2, comunicación personal, 4 de febrero del 2015)

Como dice el ex dirigente de la FENOCIN: a pesar de lo que menciona la Constitución en cuanto a Soberanía Alimentaria y algunos de los lineamientos que ha dado la SENPLADES, la percepción de las organizaciones campesinas e indígenas es que el Estado se ha enfocado a privilegiar el desarrollo agroindustrial; y las políticas para el campesinado que fomenten su conversión a un modelo para la Soberanía Alimentaria no se han realizado. Más bien, el Estado se ha enfocado en crear políticas asistencialistas y no orientadas a un cambio de modelo en lo rural.

La científica y académica experta en temas de Soberanía Alimentaria y biotecnología, ve que lo que se ha hecho por parte del Estado está enfocado precisamente en el modelo de producción de alimentos vigente hasta la actualidad:

“A pesar de que la Soberanía Alimentaria está incluida en la Constitución y que existe una ley de Soberanía Alimentaria, la LORSA, realmente no se fortalece en este período. Hay un apoyo a los pequeños y medianos productores, pero bajo el esquema de la producción dirigida o a la

agroindustria o a la agro exportación, pero no específicamente a la Soberanía Alimentaria, es decir, a proveer alimentos para la población nacional. Y como un componente de autonomía, esta es una posición autónoma en la que el productor no tenía que depender de insumos externos; y, por otra parte, también del lado del consumo: tampoco ha habido una política en la que se acerque más al consumidor con el productor.” (D1, comunicación personal, 19 de noviembre del 2014)

Un alto responsable del MAGAP –uno de los funcionarios directamente relacionados con la elaboración de políticas para el agro– nos menciona en una entrevista, justamente, cómo la visión del ministerio sobre Soberanía Alimentaria es enfocar las acciones a la asistencia técnica con fines de mejorar la productividad de los cultivos, asegurar la provisión nacional de alimentos por medio de mecanismos de promoción de la asociatividad y el anclaje de la producción hacia la agroindustria:

**“La Soberanía Alimentaria para el MAGAP es satisfacer la demanda interna del país en cuanto a alimentos bajo un esquema social sostenible, dándole principalmente asistencia técnica al agricultor.** El apoyo de MAGAP es bajo un enfoque de asociatividad, creando en muchos casos asociaciones, ayudándoles para que se certifiquen como asociación, y además mediante las mesas técnicas incorporando a la parte privada que se dedica a la industrialización con la finalidad de no dejar desprotegido al sector privado. (A2, Coordinador General de Planificación MAGAP, comunicación personal 19 de junio del 2014)

La anterior declaración, nos muestra que la visión de las instituciones del Estado es justamente el anclaje de la producción campesina a la procesadoras agroindustriales de alimentos, para que el sector privado no quede desprotegido y siga produciendo alimentos, limitando el rol del Estado a proveedor de asistencia técnica solamente.

Por otro lado, la dependencia que tienen instituciones como el MAGAP a los agentes privados proveedores de insumos, dictamina el tipo de semillas y

tecnología que se promueve por parte de esta institución a los campesinos del país:

“Para ajustar a que los proveedores sean los pequeños y medianos productores, de hecho, muchos de los subsidios se entregan a través de casas comerciales, como es el caso del plan semillas. **El subsidio de este plan se entrega a través de casas comerciales como Agripac y Ecuaquímica, quienes entregan los kits a un costo predeterminado, muchos de los kits de este programa se entregan a través de las principales sucursales de estas casas comerciales debido a la falta de logística del MAGAP**”. (A2, Coordinador General de Planificación MAGAP, comunicación personal 19 de junio del 2014)

Esta declaración es muy esclarecedora en cuanto a que la orientación del MAGAP ha ido en función de seguir consolidando a la agroindustria, dándole cada vez más poder en las cadenas de valor de los diferentes cultivos. También menciona las limitaciones que tiene el Estado para poder llegar a los agricultores directamente, usando la logística de las empresas comerciales de insumos para llegar a los agricultores. Estas empresas privilegian sobre todo los cultivos con mayor rentabilidad o que se encadenan a su rama de negocio, obstaculizando la construcción de un sistema basado en la Soberanía Alimentaria.

El investigador y académico Manuel Chiriboga<sup>62</sup>, menciona que si bien es cierto ha existido mayor preocupación que los gobiernos anteriores en la necesidad de realizar política pública destinada a incentivar la producción de rubros básicos de la alimentación del país. Sin embargo, no se ha tenido un efecto en modificar el modelo de desarrollo y de producción de alimentos en lo rural:

“En términos de política pública uno podría decir que **ha habido un mayor énfasis en el apoyo a ciertos rubros alimentarios básicos**; es decir, la intervención del Estado básicamente en semillas, asistencia técnica,

---

<sup>62</sup> Manuel Chiriboga fue uno de los investigadores sobre ruralidad más importantes del país, tuvo el privilegio de realizarle una de sus últimas entrevistas para esta tesis, poco antes de su fallecimiento.

capacitación, organización, se ha centrado en apoyo a ciertos productos que hacen parte de la canasta básica. Dentro de eso en general –diría yo– se tuvo una preferencia a pequeños y medianos productores, sin embargo, esa política de esas características con esos mayores énfasis no ha modificado sustancialmente el patrón de desarrollo agropecuario y alimentario del país. Se ha puesto más énfasis en ciertos cultivos de los que se hacía antes, pero sin que otros cultivos, que tal vez no son de la misma jerarquía en relación a lo alimentario, sean cubiertos por esas políticas.

Por otro lado, tampoco el énfasis en estos alimentos sea la prioridad al integrar a los pequeños y medianos productores, igual se sigue trabajando con pequeños, medianos y grandes; se apoyó también a los otros eslabones de las cadenas alimentarias que existen en el país, se sigue impulsando o apoyando ciertos productos de exportación. Por eso, yo diría que este modo dual de desarrollo agropecuario todavía predomina en el país”. (D2, comunicación personal, 16 de mayo del 2014).

Al respecto, como mencionamos, vemos que han sido principalmente cultivos que son dominados por la agroindustria y no para la pequeña producción campesina, o que su estructura está dominada por medianos y grandes productores, como el caso del arroz.

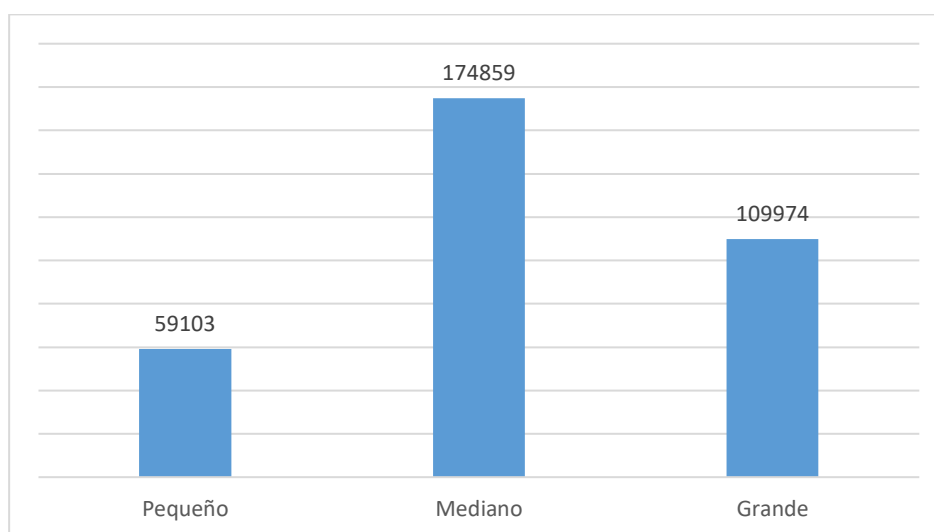


Figura 3.12. Superficie sembrada de arroz en hectáreas por tamaño del productor

Fuente: SINAGAP, 2015  
Elaboración propia

El caso del arroz es ilustrativo de cómo la estructura de la producción de un alimento de primera necesidad está dominada por medianos y grandes productores, reflejando el predominio de un modelo de producción de alimentos que no ayuda a su redistribución, que es uno de los principales objetivos de la propuesta de la Soberanía Alimentaria en el país.

Como conclusión de este epígrafe, habría que subrayar que la priorización de las grandes agroindustrias sobre la agricultura campesina refleja cómo el Estado, y sus diversas instituciones, siguen apostando por un modelo de desarrollo rural con base en la agricultura agroindustrial destinada a la exportación o al abastecimiento de las grandes cadenas de supermercados.

Este modelo, pese a estar vigente por décadas en el país, no ha demostrado que contribuya a diversificar la producción del campo, desconcentrar la tierra, disminuir el uso de insumos externos, mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población rural, así como una producción sana y culturalmente adecuada.

La propuesta de Soberanía Alimentaria se planteaba en la Constitución ecuatoriana, precisamente, como un modelo que ayude a disminuir estas inequidades en el campo. Pese a esto, la falta aplicación de políticas concretas para este modelo parece ser uno de los principales obstáculos que impiden generar la transición, sobre todo en los sectores del campo que cuentan con menor cantidad de recursos productivos.

### **3.7.2. El uso y la distribución de la tierra: ¿una prioridad para las políticas públicas?**

El papel del Estado ecuatoriano, en sus políticas respecto al tema, ha sido criticado también en relación con la tierra y el uso que se le está dando. Esto debido a que según Torres, Maldonado, & Báez (2017), la concentración y el uso del suelo sigue privilegiando a las actividades intensivas y las agroindustriales para la producción de alimentos, por ejemplo, el banano ha aumentado la

superficie cultivada en un 6,8% entre 2000 al 2014 y la palma en el mismo periodo ha aumentado su superficie en un 156%, generando que el campesino que produce alimentos para mercados locales, lo haga en poca tierra y de menor calidad, respecto al mediano y gran productor que produce en las mejores tierras, además de acaparar gran parte de ellas en el país.

Cuando hablamos del *Plan Tierras*, vimos que una de sus principales metas era reducir la concentración en un 22% hasta el año 2013, para así fortalecer y facilitar la transición hacia la Soberanía Alimentaria. Como vimos en esa sección, lastimosamente, hasta la actualidad tan solo se ha repartido una pequeña cantidad de tierra, y en la mayoría de los casos se procedió simplemente a legalizar tierras que ya estaban en manos de los/as campesinos/as.

El principal dirigente indígena de la Sierra considera que esto se debe a que se ha privilegiado concentrar la tierra solamente para actividades agroindustriales, como agrocombustibles por ejemplo.

“Es básicamente porque se inscribe en una política capitalista global que [al Estado ecuatoriano] no le interesa para nada el pequeño productor, el pequeño campesino, sino solamente concentrar la tierra para los biocombustibles, concentrar el agua para los agronegocios, incluso usurpar las semillas. Por eso hay que hacer un llamado a recuperar las semillas, cada semilla es una bala para la resistencia ante Monsanto, ante las multinacionales que pretenden arrebatar lo último que nos queda”. (E1, comunicación personal, 08 de junio del 2014)

Hasta finales del año 2011, por ejemplo, solo se entregaron por parte del Estado ecuatoriano 2.881 hectáreas; además de que para el *Plan Tierras* solo se habían asignado cuatro millones de dólares, que corresponden al 2% del presupuesto total del MAGAP (Ospina, 2011). Para el año 2014 se asignó apenas USD 3.665.437,91, que representan el 1,04% del presupuesto del MAGAP (MAGAP, 2014). Es decir, que el programa de redistribución de tierras no ha sido prioritario y, por lo tanto, tampoco se ha afectado en mayor medida la alta concentración de este recurso en el país, por lo que el tema del acceso a la tierra es visto

reiteradamente por parte de las organizaciones campesinas e indígenas como uno de los principales a resolver para dar inicio a una transición hacia un modelo basado en la Soberanía Alimentaria en el Ecuador.

Uno de los principales factores que contribuyen a esto, y que no ha sido atacado por las políticas públicas, es el uso del suelo: aquí predomina principalmente el uso de las tierras para pastos para ganadería, montes y cultivos permanentes. En el caso de los pastos y cultivos permanentes, estos usos están principalmente en manos de grandes productores.

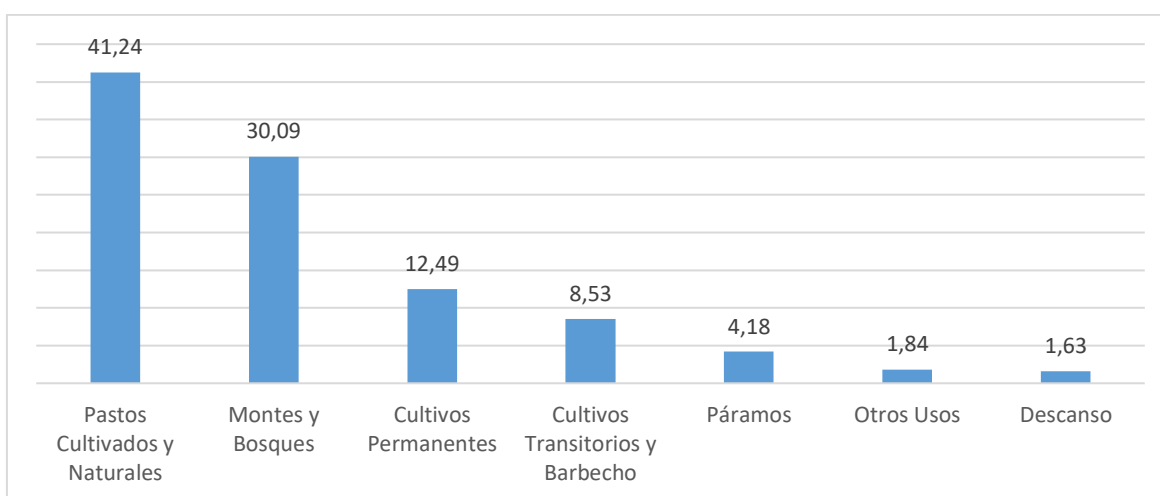


Figura 3.13. Uso del suelo a nivel nacional en porcentaje

Fuente: ESPAC, 2013

Elaboración: Xavier León

En la actualidad, los pequeños productores campesinos que cuentan con extensiones de entre 1 a 5 hectáreas, apenas controlan el 7,9% del total de la superficie agraria del país (Landívar et al., 2013); mientras que las propiedades con grandes extensiones todavía son recurrentes y están en manos de pocos propietarios individuales o agroindustriales.

El tema de la concentración de la tierra no ha cambiado significativamente en el país, y por tanto tampoco ha contribuido a la transición hacia un modelo alternativo, entre otros factores por que las políticas agrarias locales no se encuentran en sintonía con las leyes y la Constitución del Ecuador; y, por el contrario, siguen privilegiando a las actividades que favorecen la concentración a través de préstamos que solo benefician a grandes extensiones, como lo vimos



en la tabla de principales créditos concedidos, o con el poco interés y presupuesto destinado para desconcentrar la propiedad de la tierra.

Muchas actividades que concentran gran cantidad de tierra se han visto favorecidas por la política actual, tales como cultivos permanentes de banano, caña de azúcar y, recientemente, la palma africana<sup>63</sup> (Kay, 2012). En estos cultivos la presencia de pequeños agricultores campesinos es mínima, y el monocultivo altamente modernizado y especializado es el denominador común en su forma de producción.

Si tomamos como ejemplo el caso de la palma africana, podemos visibilizar claramente que la política pública ha sido enfocada a privilegiar la producción agroindustrial, sobre un modelo diversificado en base a pequeña producción campesina, como dice la Constitución.

La palma africana está altamente concentrada y ha acaparado una gran cantidad de tierra, sobre todo en el norte del país; debido a los grandes incentivos con los cuales ha contado, recibiendo líneas de crédito estatal que se desembolsan casi exclusivamente a grandes productores. Así, la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) otorgaron créditos para la producción de palma durante el año 2013 por un valor de USD 31.189.261 (SINAGAP, 2013). En promedio, cada productor de palma que solicitó un crédito por medio de estas instituciones del Estado obtuvo más de 60.000 USD, siendo uno de los sectores que mayor apoyo financiero recibe, pese a su alta concentración y acaparamiento de tierras.

De hecho, la gran mayoría del crédito que este sector recibe va a parar a manos de grandes terratenientes, ya que la producción se encuentra concentrada en productores de más de 50 hectáreas (Bravo & Bonilla, 2011). Los créditos y otros mecanismos de apoyo a grandes productores han sido otorgados durante este gobierno, situación que refleja diversas contradicciones. Por un lado, se destina

---

<sup>63</sup> La palma africana es considerada un cultivo comodín, ya que puede ser utilizada para diversos usos, tanto alimentario, y recientemente para agrocombustibles.

poco presupuesto para la redistribución de tierra y, por el otro, la mayor cantidad de apoyos financieros se dedican a actividades altamente concentradoras de este recurso, en manos de grandes productores agroindustriales.

La palma es uno de los cultivos que menor diversificación promueve, ya que usan una menor cantidad de mano de obra respecto a las explotaciones basadas en la agricultura campesina (Tiaguro, 2011, en Brassel et al., 2011); pese a esto, es uno de los cultivos donde se ha destinado una mayor cantidad de recursos financieros por parte del Estado ecuatoriano.

Otro de los factores que contribuyen a que el acaparamiento de la tierra en el país siga avanzando, y sea uno de los más elevados de la región, es el incremento de actividades extractivas, como la minería o el petróleo, que requieren grandes cantidades de tierra (Borras et al., 2011) y que han influido en el desplazamiento territorial de varias comunidades campesinas que producían para los mercados locales. Como lo menciona uno de los líderes campesinos:

El proceso de descampesinización es sumamente acelerado, es violento porque lo que está pasando es que los campesinos no es que salen por voluntad sino que es una migración forzosa incluso, del campo a la ciudad a engrosar los círculos de pobreza pero además es un despojo concreto incluso de sus tierras y territorios, de sus formas de sobrevivencia o sea lo que está pasando realmente en el campo es que esta expansión tanto del agro negocio y de todas las industrias extractivas lo que está pasando en concreto es una nueva forma de despojo de los territorios campesinos y un traslado de estos campesinos autónomos a convertirlos de alguna forma en asalariados y mano de obra barata. (E2, comunicación personal, 4 de febrero del 2015)

En síntesis, la tierra y el uso que se le está dando en el Ecuador no presenta un apoyo por parte del Estado ecuatoriano a la priorización de actividades para la SA que estén en manos campesinas. Por el contrario, los apoyos y políticas tienden a beneficiar actividades que reconcentran las tierras en manos de empresas agroindustriales, los más de 31 millones de dólares de crédito

otorgados para la palma aceitera, frente a los apenas 4 millones para distribución de tierra a campesinos, es una muestra de la prioridad que tiene en la política pública el tema de la redistribución de la tierra. Esto sumado al incremento constante de actividades extractivas alrededor de los territorios campesinos que desplazan a los agricultores donde estas actividades se asientan.

### 3.7.3 El cambio de matriz productiva como nueva política pública

Respecto al cambio de matriz productiva que propone el gobierno de Alianza País –que es uno de los ejes transversales en cuanto a política pública–, en lo que tiene que ver con lo rural esta propuesta muestra que el destino y apoyo de las propuestas de políticas en lo agrario están enfocadas, al igual que en los anteriores casos, a grandes productores agroindustriales o cultivos destinados para la agroexportación, continuando con el modelo vigente de desarrollo en lo rural que privilegia la especialización productiva con base en la modernización, mecanización y biotecnología agrícola. Así, se sostienen grandes territorios dominados por el monocultivo, que compiten directamente con los destinados a la alimentación local.

**Tabla 3.18**

Cadenas y cultivos priorizados en el cambio de la matriz productiva agropecuaria ecuatoriana

Cultivo	Ha. afectadas	Actividades propuestas
Soya	50.000 ha en 4 años.	Semillas transgénicas, agricultura de precisión, mecanización de la siembra, labranza cero y siembra directa, fortalecimiento de la industria nacional de tora y aceite.
Canola	20.000 en 4 años	Semillas transgénicas, mecanización de la siembra, fortalecimiento de la industria nacional de tora y aceite.
Caña (biocombustible) (semilleros asociativos)	2014: 1.200 2015: 5125 2016: 2200	Reconversión productiva, plan de capacitación artesanal, reconversión con financiamiento preferencial
Caña (biocombustible)	2014: 10.000 2015: 41.000 2016: 67.500	Reconversión productiva, plan de capacitación artesanal, reconversión con financiamiento preferencial
Maíz amarillo duro	Incremento de producción a 495.000 Tm en 2015 (no se da el dato en hectáreas)	Agricultura de precisión, plan de semillas de alto rendimiento, incremento capacidad de almacenamiento e implementación de centro de acopios asociativos, líneas de crédito preferenciales BNF, reglamento de comercialización y ruedas de negocio.
Café robusta	30.000 ha	Programa de reactivación de café, implementación de 30.000 ha de café robusta (24.000 ha en la Amazonía y 6.000 ha en la Costa), incremento de productividad, implementación de

### Capítulo 3: Soberanía Alimentaria y Agroindustria en Ecuador

			jardines clonales y biofábrica, importación de semillas, absorción de producción local.
Café arábica	105.000 ha		Programa de reactivación de café, implementación de macroviveros, podas fitosanitarias control Roya, importación de 127 Tm de semillas de arábica; incremento de productividad
Papas bastón	2016: 13.928 ha		Tecnología de menor escala (sembradoras, cosechadoras, trilladoras, desgranadoras, secadoras), plan de semillas de alto rendimiento, establecimiento de invernadero para producción de semillas básicas, registradas ESPE (tecnología INIAP), utilización de variedades para industrialización (papa bastón, prefrita, congelada, chips), líneas de crédito preferenciales BNF.
Derivados lácteos	No se mencionan, ya que está enfocado a controlar las importaciones y apoyo a las agroindustrias de procesamiento	se	Implementación de plantas procesadoras; una en la costa y otra en la sierra, profundizar el control y seguimiento de las importaciones de lácteos; optimización e incremento de productividad en el eslabón primario de la cadena (Mejoramiento Genético, Manejo Nutricional, Sistema Nacional de Salud Animal, Conservación de pastos y forrajes), programas de inversión por parte del Estado conjunto con Industrias privado en plantas de procesamiento. Programa de inversión por parte del Estado, conjunto con industrias privadas que doten al sector de capacidad productiva y tecnológica para substituir fácilmente estos productos importados.
Carne bovina	No se mencionan tampoco	se	Optimización e incremento de productividad en el eslabón primario de la cadena (Mejoramiento Genético, Manejo Nutricional, Sistema Nacional de Salud Animal, Conservación de pastos y forrajes), Regulación de las licencias de importación de carne y sus derivados Modernización de la cadena de cárnicos (Transformación de camales en empresas de faenamiento), actualización e innovación industrial con el objeto de ofrecer una mejor gama de productos de calidad e inocuos al mercado local
Pasta de tomate	500 ha		Rehabilitación de plantas industriales de procesamiento desarrollo de clúster productivos (Cadena agroindustrial con empresas).
Cacao	354.000 ha		Programa de reactivación de cacao fino; renovación de 354.000 ha de cacao fino, incremento de la productividad de cacao fino, implementación jardines clonales y macroviveros.

Fuente: (Acción Ecológica, 2013 y Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015)

Como vemos, la estrategia de cambio de matriz productiva efectivamente corrobora lo la percepción de las organizaciones campesinas de que la mayoría de políticas están orientadas hacia el modelo agroindustrial agroexportador intensificado basado en el monocultivo, y que estas políticas no ayudarían a incentivar la diversificación ni priorizan al pequeño agricultor campesino.

Los cultivos de soya, canola y caña están en manos de grandes productores en el país, y las estrategias de apoyo al incremento parecen no destinar ayuda a los pequeños, ya que las acciones propuestas en el cambio de matriz productiva

necesitan cantidades importantes de tierra y recursos, tales como la agricultura de precisión, la introducción de semillas transgénicas, entre otros.

Por ejemplo, la caña que se cultiva en el Ecuador concentra su producción en superficies de más de 200 hectáreas, con empleo constante de mecanización para el mantenimiento del cultivo, y requiriendo personal en época de zafra solamente. Este cultivo, pese a que ha estado sembrado por décadas en el país, hasta la actualidad no presenta condiciones que le permitan convivir con otros cultivos o desconcentrar la tierra en los territorios.

**Tabla 3.19**

Concentración de la siembra de caña de azúcar en el Ecuador

UPAS	UPAs Año 2000	Superficie Año 2000 Ha.	Superficie año 2014 Ha.	Porcentaje de tierra
0-5 Ha	318	693	905,8*	0,8%
5-50 Ha	968	9.452	12.907,9*	11,4%
50-100 Ha	88	3.347	4.642,3*	4,1%
100-200 Ha	110	6.523	8.944,9*	7,9%
>200 Ha	70	62.608	85.826,1*	75,8%
<b>Total</b>	<b>1.554</b>	<b>82.623</b>	<b>113.227**</b>	<b>100,0%</b>

\*Superficie estimada de acuerdo a la concentración del año 2000

\*\*Superficie total de acuerdo a la Encuesta de Superficie de Producción Agropecuaria Continua (ESPAC)

Fuente: (ESPAC, 2014 y Censo Nacional Agropecuario, 2000)

Elaboración propia

Un elemento importante que nos muestra el cuadro anterior es que mucho de lo que se quiere fomentar en lo agrario –con el cambio de matriz productiva– está enfocado en cultivos en manos de pocas empresas agroindustriales. Si tomamos, por ejemplo, las propiedades de más de 200 ha, vemos que estas concentran el 75,8% del total de la superficie sembrada de caña en manos de apenas 70 propietarios, de acuerdo a los datos disponibles.

El cambio de matriz productiva en el caso de este cultivo no menciona la desconcentración de la producción, y enfoca sus políticas en el aumento de la extensión; mostrándonos que este cultivo estaría compitiendo directamente por las tierras destinadas a la agricultura campesina destinada a la alimentación.

En cuanto a transformación de los productos, se priorizan los elaborados de cacao, de café, de pescado, maricultura y productos lácteos (Vicepresidencia República del Ecuador, 2015, pág. 48). Pero ninguna de las acciones que se contemplan respecto a la elaboración de estos derivados menciona el fomento de pequeños centros de transformación manejados por cooperativas u organizaciones campesinas. Y más bien hace énfasis en que la transformación debe darse a través de la promoción de cadenas agroindustriales, donde los agricultores –sean grandes o pequeños– deben anclar su producción a través de la agricultura por contrato, la cual como hemos visto no presenta incentivos para la diversificación y el enfoque de transición hacia la Soberanía Alimentaria.

Este modelo de cambio en lo rural ha generado preocupación en los sectores campesinos, en cuanto a quiénes serían los principales beneficiarios, ya que su enfoque está también dirigido a promover la agroindustrialización y la agroexportación a gran escala. Esto, para algunos de los agentes que hemos entrevistado, es algo que preocupa sobremanera; ya que reflejaría nuevamente las contradicciones entre el marco legal de la Soberanía Alimentaria y la política pública en el Ecuador.

Para la directora de una de las ONGs más importantes de desarrollo rural del país, esto es un aspecto que obstaculiza la transición hacia la Soberanía Alimentaria en el país:

“Tenemos un marco jurídico muy interesante; no solo jurídico, un marco constitucional, un marco legal, varias posibilidades que permitirían desarrollar lo que tiene que ver en diferentes aspectos sobre acceso a recursos, sobre modelo de producción, sobre autorización y producción de alimentos en el país. Sin embargo, creo que en el hacer, en la ejecución de la política de este gobierno, realmente, si revisamos el presupuesto, si revisamos sobre todo la última propuesta de este gobierno que tiene que ver con el cambio de la matriz productiva, desde mi perspectiva, (...), que podrían incluso acabar con experiencias o con producción campesina que al menos se mantiene desde la práctica en lo que es generación de

alimentos desde una perspectiva de Soberanía Alimentaria”. (D3, comunicación personal, 08 de junio del 2014).

### 3.7.4 Las actuaciones del MAGAP: ¿Se orienta el gasto público a la Soberanía Alimentaria?

Respecto al enfoque y la participación en las diferentes políticas públicas, el accionar del MAGAP, parece no poner como beneficiario principal al campesino que produce o está en transición hacia el modelo de Soberanía Alimentaria.

En ese sentido, pese a que el presupuesto del MAGAP ha venido aumentando sostenidamente a lo largo de los últimos años. Sin embargo, muchos de estos fondos se destinan a pagos de personal o proyectos para el fortalecimiento de la agroindustria. Por ejemplo, en el año 2012 se destinaba más del 60% del presupuesto a pago de personal (MAGAP, 2012b), mientras el resto era orientado al fomento de actividades agroindustriales bajo monocultivos modernizados.

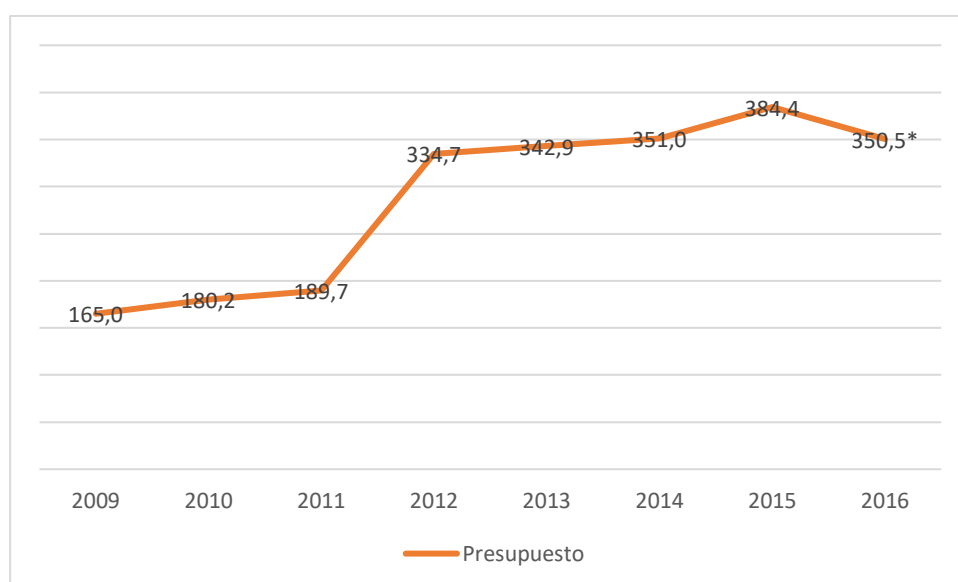


Figura 3.14. Evolución del presupuesto MAGAP en millones de dólares.

\* Presupuesto en la proforma del Estado para el año 2016

Fuente: MAGAP, 2016 y Ministerio Finanzas del Ecuador, 2016

Elaboración propia

Un análisis del presupuesto del MAGAP del año 2014 corrobora que, efectivamente, los recursos destinados no priorizan las actividades para la

transformación hacia la Soberanía Alimentaria del sistema de producción de alimentos.

**Tabla 3.20**  
Presupuesto MAGAP año 2014 en USD

<b>ÁREAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	<b>Presupuesto en USD</b>	<b>% del presupuesto</b>
<b>Gastos relacionados apoyo a la Soberanía Alimentaria</b>		
Programa nacional de innovación tecnológica participativa y productividad agrícola (ERAs)	53.234.656,76	15,16%
Implementación del centro de producción de bioinsumos para la agricultura a base de microorganismos.	19.047.742,29	5,43%
Plan de fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador	11.221.713,47	3,20%
Dotación de sistemas de riego parcelario tecnificado	10.857.780,17	3,09%
Tierras y reforma agraria	3.665.437,91	1,04%
Acciones para la implantación de un sistema permanente de seguro subvencionado por el Estado	3.543.949,71	1,01%
<b>Subtotal</b>	<b>101.571.280,31</b>	<b>28,93%</b>
<b>Gastos relacionados con la agroindustria, encadenamiento productivo y administración de proyectos</b>		
Proyecto nacional de semillas para agrocadenas estratégicas (Agrocadenas para provisión de agroindustria)	47.210.778,09	13,45%
Programa sistema nacional de información y gestión de tierras rurales e infraestructura tecnológica (SIG tierras)	35.895.503,00	10,23%
Sector productor de cacao fino	31.352.615,48	8,93%
Administración de asuntos agropecuarios	22.041.417,39	6,28%
Habilitación de tierras para uso agrícola en áreas comunales de la península de Santa Elena (producción encadenada a agroindustria)	12.616.032,56	3,59%
Administración del fomento y desarrollo de la producción de los recursos pesqueros	7.282.596,53	2,07%
Acciones para la dotación de flotadores para artes de pesca	6.763.808,42	1,93%
	5.652.297,73	1,61%



### Capítulo 3: Soberanía Alimentaria y Agroindustria en Ecuador

Implantación del proceso de reforman institucional del MAGAP		
Coordinación y control de las actividades zonales	5.220.195,03	1,49%
Proyecto de reactivación de la caficultura	4.596.584,59	1,31%
Plan de contingencias para los afectados por la eliminación de la flota langostinera arrastrera industrial	4.143.075,55	1,18%
Otros	66.694.137,25	19%
<b>Subtotal</b>	<b>249.469.041,62</b>	<b>71,07%</b>
<b>Total presupuesto ejecución MAGAP</b>	<b>351.040.321,93</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia en base a datos del presupuesto del MAGAP del año 2014.

En la tabla anterior –sobre el presupuesto del MAGAP del año 2014– vemos que, del total del gasto para sus programas, cerca del 29% es destinado para actividades relacionadas con el apoyo para acciones necesarias para la Soberanía Alimentaria, mientras la mayoría del presupuesto se ocupa en otras actividades, como el fomento de cadenas agroindustriales, proyectos y administración.

Si analizamos con detalle el presupuesto relacionado con actividades para la Soberanía Alimentaria y tomamos el rubro más grande, el **Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola**, donde se ejecutan las Escuelas de Revolución Agraria (ERAs) –y que como hemos dicho está enfocado en producción de cultivos para agroindustrias, pese a que su orientación debería ser para cultivos de Soberanía Alimentaria–, la mayor parte del dinero de este programa se destina a la compra de maquinaria, como tractores (MAGAP, 2014), que se reparten en diferentes provincias, más como una medida populista que como un plan que apunte a un modelo de desarrollo específico. Esto distorsiona, de alguna forma, el enfoque donde debieron destinarse estos recursos para haber contribuido a apoyar a que un mayor número de agricultores reorienten su modelo productivo hacia los principios de la Soberanía Alimentaria.

Por lo tanto, los recursos que el MAGAP destina para financiar acciones relacionadas a la Soberanía Alimentaria no muestran rasgos de ser ejecutados

dentro de un plan concreto, el cual implique logro de metas específicas para mejorar las condiciones de la pequeña y mediana agricultura destinada a la implementación de este modelo.

El ejemplo anterior –donde el MAGAP destina el mayor rubro relacionado con la Soberanía Alimentaria, que es el de las ERAs, a la compra de tractores que se reparten sin un criterio específico y que en la mayoría de casos no ayudan a promover diversificación de los cultivos y se centran en ser usados para monocultivos<sup>64</sup>– muestra que el enfoque en la práctica es diferente a lo que determina el marco normativo. Es decir, pese a que en el papel las ERAs fueron uno de los programas directamente relacionados con la Soberanía Alimentaria que más apoyo económico recibió, el gasto realizado bajo esa rúbrica se destinó en una medida muy reducida a diversificar y capacitar en la transición necesaria.

Entrevistamos a un ex miembro de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) –la cual fue creada con la LORSA–, que tiene como misión principal elaborar propuestas de ley, políticas públicas y programas sobre Soberanía Alimentaria (COPISA, 2015), tanto a nivel nacional como local, fomentando el dialogo entre instituciones del Estado y los diferentes actores sociales de la agricultura, especialmente los pequeños campesinos. Nos menciona que, pese a los esfuerzos propuestos por la COPISA, poco se ha podido hacer para transformar la situación del sistema agroalimentario actual, y el resultado es que las principales políticas vigentes favorecen al sector agroindustrial o de agronegocios.

“En términos generales, las principales políticas públicas en los últimos años, contrarias a los mandatos constitucionales y legales, se orientan a impulsar y favorecer a las cadenas industriales de gran capital (casos más connotados son la expansión de la cadena maíz, y más grave el impulso

---

<sup>64</sup> La maquinaria entregada por el MAGAP, no ha ido acompañada con un plan de capacitación que enfoque el uso de esta maquinaria a la diversificación, es más mucha de esta maquinaria permaneció más de 4 años en deterioro debido a los trámites burocráticos del ministerio, y por la falta de criterio claro de a qué tipo de agricultores y asociaciones se iba a destinar. <http://www.elmercurio.com.ec/432563-magap-demora-entrega-de-maquinaria-agricola-en-canar/#.VoFs3FThDIU>.

a la palma africana, o la regularización de industria camaronera); otro rasgo importante sería la regulación y control cada vez más rigurosos y burocráticos para las iniciativas familiares, campesinas con normas de control sanitario, comercial, etc...”(C1, comunicación personal, 04 de junio del 2014).

El gobierno que está en el poder desde el año 2006 ha enfocado su política en lo rural en el apoyo a la agroindustria; debido a que, probablemente ve que, al apoyar al sector dominante, puede abastecer con alimentos suficientes al país, desde una visión que podría centrarse más en el enfoque de la seguridad alimentaria, que en el de la Soberanía Alimentaria, como lo mencionaba Manuel Chiriboga:

“Creo que la agroindustria hoy predomina en la agricultura y por lo tanto es sujeto de políticas públicas específicas, es vista como una interlocutora fundamental de las políticas dirigidas a lo agropecuario y alimentario por parte del gobierno. El papel de la agroindustria ha crecido mucho en este momento si uno analiza la composición del PIB, casi la agricultura y la agroindustria pesan lo mismo, tal vez el aspecto específico de la política pública ecuatoriana ha sido asegurar mayores grados de abastecimiento nacional de esas agroindustrias y se ha reducido el peso que tienen las importaciones alimentarias como materia prima para esas industrias, eso se visualiza en productos como maíz, lácteos, azúcar, trigo, soya”. (D2, comunicación personal, 16 de mayo del 2014)

Probablemente, que las políticas estén más enfocadas a la agricultura industrial se deba, entre otros factores, a que el sector agropecuario y rural han no ha sido prioritario en la política pública, centrándose en seguir apoyando el modelo vigente de producción de alimentos, sin plantearse cambios estructurales que permitan la transición hacia un modelo basado en la Soberanía Alimentaria, como fue planteado en la Constitución y las leyes. Es decir, faltó el paso del discurso y la legislación a la aplicación del sistema agroalimentario alternativo planteado como la Soberanía Alimentaria.

Como ya se ha señalado en el epígrafe anterior, esto se ha reflejado también en el cambio de matriz productiva, que sigue priorizando sus políticas en las industrias que históricamente han acaparado mayores recursos agrícolas, y han perpetuado la concentración y la inequidad en el campo ecuatoriano.

“Hay un tema de falta de prioridad de lo agropecuario. En el modelo de desarrollo que impulsa el gobierno lo agrícola en general es un aspecto residual, menor, no hay nada en las grandes propuestas de transformación de la matriz productiva que haga relación a lo agropecuario; algunas veces creo que ni entienden de lo que se trata la agricultura y el medio rural. Creo que ese es el tema de fondo no estar articulado plenamente a la visión de desarrollo, se hablaba mucho de que el modelo de desarrollo era una especie de modelo relacionado con el de sureste asiático adaptado a la realidad del país, pero este modelo tenía una visión similar sobre la agricultura, la modernización, la reforma agraria incluso mayor productividad, ese tipo de articulación no se ve en la adaptación que se da acá en el país” (D2, comunicación personal, 16 de mayo del 2014 D2)

El sesgo que muchos de los entrevistados ven hacia la agroindustria en la política pública es al parecer uno de los principales factores que impidieron hasta la actualidad un modelo de desarrollo rural basado en la Soberanía Alimentaria, que promueva la producción campesina, la diversificación productiva, la disminución de insumos químicos, etc., entre otros pilares de este modelo alternativo.

“Haciendo un análisis crítico, creo que los principales beneficiarios siguen siendo sectores agroindustriales grandes. Si analizas las cifras a nivel de distribución de crédito o de la tenencia misma de la tierra, del riego se ve claramente que los mayores beneficiarios son las grandes.” (B1, comunicación personal, 18 noviembre del 2014 B1)

Un ejemplo de ello lo tendríamos en la orientación de la financiación pública del sector agrario. Aquí, observamos que los préstamos concedidos a nivel nacional

están destinados, básicamente, para actividades intensivas o que requieren grandes cantidades de tierra, tales como la crianza de ganado y pastos, así como cultivos de exportación o para el abastecimiento agroindustrial, como el caso del cacao y el maíz.

**Tabla 3.21**

Actividades a las que se les concedieron más créditos de enero a octubre del 2015, a nivel nacional en USD

SUBSECTOR/RUBRO		2015			
		Número Operaciones	Valor en Dólares	Porcentaje	
<b>TOTAL CRÉDITO ORIGINAL</b>		<b>64.010</b>	<b>255.689.121</b>		
Agrícola	Cacao	3.828	15.958.955	6,24%	
	Maíz	6.254	10.020.997	3,92%	
	Arroz	2.637	8.478.435	3,32%	
	Palma Africana	201	4.304.386	1,68%	
	Café	973	3.962.722	1,55%	
	Papa	870	2.409.089	0,94%	
	Caña de Azúcar	134	1.071.210	0,42%	
	Banano	35	578.362	0,23%	
	Cebolla	220	512.645	0,20%	
	Tomate Hortícola	82	398.888	0,16%	
	Fréjol	140	187.822	0,07%	
	Soya	33	34.186	0,01%	
	Arveja	13	24.202	0,01%	
	Trigo	6	18.777	0,01%	
	Otros Cultivos	3.914	17.572.873	6,87%	
	Pecuario	Ganado Bovino	23.337	114.028.415	44,60%
		Ganado Porcino	10.665	27.024.718	10,57%
Avicultura		4.208	6.083.163	2,38%	
Otros Ganados		1.794	2.788.329	1,09%	
Formación y Mantenimiento de Pastos		110	823.555	0,32%	
Pesca	Pesca	605	2.404.873	0,94%	
Varios	Mejoras Territoriales	3.090	27.524.212	10,76%	
	Maquinaria Agrícola	665	7.325.156	2,86%	

Mobilización de Productos	196	2.153.150	0,84%
---------------------------	-----	-----------	-------

Fuente: MAGAP, 2015

La tabla anterior nos muestra cómo en el año 2015, por ejemplo, la mayor parte de los recursos que se destinaron a préstamos por parte del Estado ecuatoriano para el sector rural –a través del Banco Nacional de Fomento (BNF)– fue precisamente dirigido a sectores que no promueven la diversificación ni son manejados por pequeños campesinos; es el caso de la ganadería, por ejemplo, que necesita grandes extensiones para ser rentable, y es uno de los sectores donde mayor concentración de la tierra existe en el país.

Al respecto, la sección de principales políticas públicas implementadas en el presente gobierno, nos dio algunos elementos que demostraban que las políticas del MAGAP estaban destinadas a priorizar a la agroindustria.

En cuanto a la participación en la elaboración de las diversas políticas, pese a que como vimos anteriormente –cuando hablamos de las propuestas de leyes que realizó la COPISA– muy pocas han sido aprobadas por la Asamblea Constitucional hasta la actualidad, aunque la COPISA es el ente que según la LORSA debe promover la participación en la elaboración de las políticas en cuanto a Soberanía Alimentaria. Sin embargo, esta institución, que cuenta con representantes de varios sectores vinculados a lo rural (agricultores, productores, académicos, pescadores, consumidores, etc.), ha visto obstaculizada su función de promoción por parte de las otras instituciones del Estado que tienen que ver con lo rural, haciendo que en muchos casos las opiniones de los diversos actores del campo no sean tomadas en cuenta en la elaboración y aplicación de las políticas.

Dos ex representantes de los consumidores y los pequeños productores, respectivamente, en la COPISA ven como un obstáculo el no funcionamiento de los mecanismos de participación que debían fortalecer el modelo de Soberanía Alimentaria en el país:

“La participación se limita a espacios declarativos e intrascendentes. En pocos casos se logra una incidencia adecuada y con resultados”. (C1, comunicación personal, 04 de junio del 2014).

Como menciona C1, la participación social en materia de Soberanía Alimentaria se ha limitado a declaraciones simbólicas, lo que puede explicar la escasez de medidas políticas destinadas específicamente a ella.

Para C2, que representaba a los pequeños productores, las políticas reflejan cómo la falta de ejecución de los mecanismos de participación ha dado como resultado que la política pública rural sea muy tecnocrática:

“Ningún mecanismo que fue creado para la participación ha funcionado eficientemente, o en muchos casos, no ha funcionado, así es cómo los tecnócratas terminan tomando las decisiones.” (C2, comunicación personal, 08 de junio del 2014).

Uno de los principales problemas que produce la elaboración de políticas públicas desde una perspectiva tecnocrática es el privilegiar, mediante estas, a sectores que concentran la producción y, por tanto, tienen mayores retornos de dinero, y no necesariamente a los que se necesitan para la transición hacia un modelo alternativo.

La poca participación con incidencia desde la aprobación de la Constitución y la LORSA en el Ecuador, indudablemente, influye en que prime una visión centrada en el incremento de la producción y el incentivo agroindustrial; justificado en el volumen de alimentos que este sector produce en el país. Sin embargo, este precisamente es uno de los factores que crean tensión entre las organizaciones campesinas, ya que sienten que no se toma en cuenta sus necesidades reales para enfocar los apoyos y finalmente se termina beneficiando a los actores que concentran la mayor cantidad de recursos en las cadenas agroalimentarias como lo menciona uno de los líderes indígenas entrevistados:

“Lo que realmente pasó es que la correlación de fuerzas en la disputa por los temas agrario se alteró, si en el 2008 las organizaciones logramos de

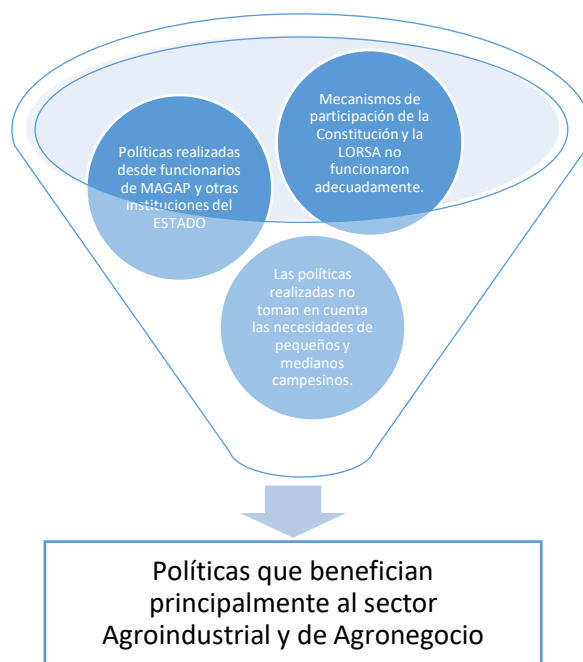
alguna forma tener una correlación de fuerzas a favor nuestra con mucho nivel de fuerza de protagonismo de influencia y logramos los postulados en la constitución, desde el 2009 se invirtió ahora quienes tienen la influencia política en la asamblea, en el ejecutivo son precisamente los grupos económicos vinculados al agro negocio no, y eso muestra claramente que también fue una forma varios de los errores que cometimos las organizaciones al haber perdido ese nivel de influencia digamos así, para mí una razón fue el haber abandonado las formas de lucha y de movilización.” (E2, comunicación personal, 4 de febrero del 2015)

El privilegiar la rentabilidad sobre la necesidad de diversificación y apoyo a las granjas familiares campesinas se expresa en casos como los criterios que se usan para la redistribución de las tierras, donde se incentiva a que la producción sea enfocada a cultivos clasificados como rentables. Así son calificados generalmente como los destinados al abastecimiento agroindustrial, y no tanto los que se podrían usar para la alimentación directa de la población:

“La redistribución de tierras se hace a través de planes productivos; nosotros orientamos en caso de ver que no es prudente lo que se quiere sembrar y no da rentabilidad. El MAGAP realiza el estudio de los planes productivos de la asociación a la que se entregan las tierras, para que la rentabilidad sea adecuada, luego de eso se entrega o se legaliza y la tierra en concordancia con el plan productivo.” (A2, Coordinador General de Planificación MAGAP, comunicación personal 19 de junio del 2014)

Esta aparente diferencia entre dónde y cómo debe ser enfocado el apoyo para la Soberanía Alimentaria de los diversos actores, tiene que ver desde nuestra perspectiva con que los mecanismos de participación que fueron creados en la Constitución y la LORSA no funcionaron, ocasionando que la política pública fuera creada y ejecutada exclusivamente desde los técnicos del MAGAP y otras instituciones estatales.





*Figura 3.15.* Principales elementos de las políticas públicas agrarias en el Ecuador  
Realización propia

Frente a cómo está funcionando la elaboración de políticas públicas es un aspecto clave generar diálogo entre los diversos sectores que permita tener políticas que transformen el régimen actual de producción de alimentos:

“Se debería primero convocar a los sectores sociales que están vinculados a la crianza de la tierra y de ahí perfilar una política que sea completamente concertada con estos sectores y, fruto de eso, buscar un presupuesto que ejercite y aplique una Soberanía Alimentaria que no piense en el bolsillo, sino que piense en el presente y en el futuro” (E1, comunicación personal, 08 de junio del 2015)

### 3.7.5 El aspecto ambiental en la política pública

Los aspectos ambientales de la Soberanía Alimentaria, así como los efectos del sistema vigente en los territorios, han sido otros de los temas que no se han abordado en las políticas públicas del Ecuador. Esto se expresa en el poco apoyo

a modelos agrícolas que se sustenten en la agroecología y otras prácticas que disminuyan el uso de químicos en la agricultura, que contribuyan a la conservación de la agrobiodiversidad del país.

En la actualidad, la mayoría de las UPAs sigue usando fertilizantes y plaguicidas químicos como principal insumo para producir, sin haberse mostrado una reducción significativa.

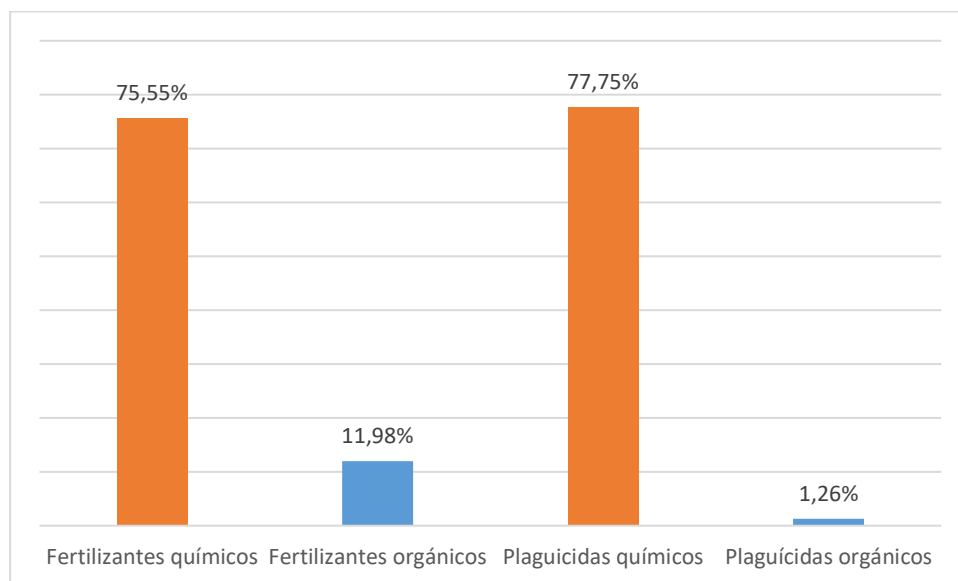


Figura 3.16. Uso de fertilizantes y plaguicidas a nivel nacional expresado en porcentaje

Fuente: Encuesta sobre uso de agroquímicos y su destino final en la agricultura (INEC, 2014),

La mayoría de los agricultores aplican estos químicos sin haber hecho análisis previos de las necesidades de la tierra (INEC, 2014), lo que en muchos casos empeora la situación de la tierra y genera contaminación ambiental en los territorios. La aplicación de insumos químicos, en la mayoría de casos, se debe al deterioro del suelo y los nutrientes, producto de la intensificación de monocultivos en base a la producción bajo el sistema de revolución verde.

Sin embargo, en el reverso encontramos que el 47% de los agricultores a nivel nacional usa algún tipo de práctica agroecológica (INEC, 2014). Lastimosamente, la mayoría de los cultivos donde no se usan químicos corresponde a pastos destinados a la alimentación de ganado, los cuales no requieren un cuidado especial; este cultivo igualmente no presenta condiciones

para ser asociado de forma tan directa como otros que proporcionen agrobiodiversidad que aporte a la Soberanía Alimentaria.

El fomento de una producción orgánica y agroecológica fue precisamente una de las principales acciones que se debían incentivar de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria:

“Artículo 14. Fomento de la producción agroecológica y orgánica. - El Estado estimulará la producción agroecológica, orgánica y sustentable, a través de mecanismos de fomento, programas de capacitación, líneas especiales de crédito y mecanismos de comercialización en el mercado interno y externo, entre otros”. (LORSA, 2009)

El poco apoyo del Estado para incentivar la producción agroecológica y orgánica se refleja en los altos porcentajes de uso de químicos en la agricultura nacional. Y por otro lado en que la producción orgánica del país apenas representa el 0,93% de toda la producción agropecuaria (HEIFER, 2014). Lo cual es uno de los porcentajes más bajos de toda Sudamérica, como se ve en la tabla a continuación.

**Tabla 3.22**

Producción orgánica respecto a la producción convencional en Sudamérica

País	Área dedica a la agricultura orgánica (Ha)	Porcentaje del área agrícola total
Argentina	4,397,851	3.31
Brasil	1,765,793	0.67
Uruguay	930,965	6.26
Islas Malvinas	395,935	35.68
México	332,485	2.42
Perú	186,314	0.87
República Dominicana	161,098	8.28
Chile	82,327	Nd
Ecuador	69,358	0.93
Paraguay	51,190	Nd

Fuente: HEIFER, 2014

Al respecto desde el sector ecologista se considera que:

“...No se puede hacer la diversificación e introducción de tecnologías agroecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria con toda la política de entrega de insumos no orgánicos, vemos que la acción agroecológica es bien pequeña, si hay alguna, por ejemplo algunos gobiernos locales para la producción agroecológica y dentro del MAGAP, también creo que hay algunos proyectos para producción agroecológica que son muy pequeños en relación a toda la promoción más bien agroindustrial dentro de la revolución verde.

Promover la producción campesina, promover mercados que se acerquen a los consumidores y a los productores, promover la agroecología, la alimentación sana, por supuesto, ir haciendo una producción paulatina del uso de agro tóxicos y disminuyendo nuestra dependencia a insumos importados...” (D1, comunicación personal, 19 de noviembre del 2014)

### **3.8 ¿Qué se debería hacer en la política pública para la Soberanía Alimentaria?**

Frente a dónde se deberían enfocar los esfuerzos en política pública para que respondan a la Constitución y la LORSA, los actores involucrados proponen centrar una serie de acciones que ven como necesarias para que se cuente con bases reales que promuevan una transición hacia el nuevo modelo. Estas van en relación a varios aspectos previos que deben ser ejecutados como cuestiones básicas para la Soberanía Alimentaria.

Las propuestas de cambio frente al panorama actual contemplan, desde la perspectiva de diversos actores en el contexto ecuatoriano, empezar una transformación desde la base de la producción agroalimentaria del país. Esta transformación debería permitir contar con una producción acorde a la propuesta de Soberanía Alimentaria, que incluya aspectos tales como: a) Desconcentración recursos (tierra y agua), b) Crédito destinado a diversificación en base a pequeños productores, c) Impulso a la agroecología y promover la disminución

de químicos, d) Distribución e intercambio de semillas nativas, e) Acceso a mercados locales y diálogo campo-ciudad, y f) Ordenanzas y leyes locales de promoción, entre otros.

Estos aspectos, que deberían ser tomados en cuenta en la elaboración de políticas públicas, son similares a la propuesta a nivel regional y mundial que plantean los movimientos por la Soberanía Alimentaria, y que ya hemos abordado.

Como mencionan la mayoría de nuestros entrevistados, la Soberanía Alimentaria aún no ha logrado plasmarse con políticas reales que se hayan ejecutado contribuyendo significativamente a la transición hacia este modelo alternativo de producción de alimentos y desarrollo en lo rural.

### **3.8.1 Acciones destinadas a la desconcentración de recursos**

Los dos principales líderes campesinos e indígenas están de acuerdo en que la política pública en el Ecuador debería empezar por desconcentrar los recursos necesarios para la producción agroalimentaria, y por redistribuirlos a los pequeños campesinos, que en la actualidad disponen de poco acceso a la tierra y el agua, principalmente.

El máximo líder del movimiento indígena de la Sierra considera que una de las primeras acciones debería estar destinada, precisamente, hacia la desconcentración de la tierra y los recursos naturales:

“La Soberanía Alimentaria debe sustentarse en la devolución de las tierras a los hijos de los abuelos que fueron usurpados.” (E1, comunicación personal, 08 de junio del 2014).

La desconcentración de la tierra, como un aspecto fundamental para la construcción de un modelo alternativo, es acorde con la visión del movimiento campesino a nivel internacional.

Los movimientos internacionales por la Soberanía Alimentaria coinciden con que son necesarias nuevas reformas agrarias. Estas reformas no solo beneficiarían a los agricultores –ya que no estamos hablando solo de movimientos de campesinos sino de una respuesta a la crisis agroalimentaria– sino al resto de la sociedad, pues incrementarían la provisión de alimentos saludables y culturalmente apropiados (McMichael, 2013), generando la base de transformación del sistema actual de provisión y producción de alimentos.

E2, ex representante de la FENOCIN –también una de las organizaciones campesinas e indígenas más importantes del país–, coincide que una de las primeras políticas públicas a implementarse es la redistribución de la tierra y otros recursos:

“Las organizaciones han planteado, procesos serios de redistribución de tierra, mecanismos de riego, de comercialización, infraestructura rural, capacitación, recuperación de conocimientos ancestrales en general. Para mí, estos elementos no pueden estar desarticulados de una propuesta en términos productiva ¿no?, y ahí me parece que hay una debilidad enorme, porque cuando empezamos a discutir tierra, agua, semilla... indistintamente sin ver, digamos, el modelo agrario en disputa que es concretamente el del agronegocio que se va consolidando muchas veces, yo creo que las organizaciones tenemos ahí esa debilidad de no lograr ver integralmente.” (E2, comunicación personal, 4 de febrero del 2015)

Para E2, justamente, la redistribución de los recursos implica asumir una visión integral que vaya apoyada en una propuesta productiva. Esto podría mostrar que la redistribución ayudaría a producir más y mejores alimentos para el abastecimiento local, y al mismo tiempo contribuir a la disminución de inequidades en el campo, frente a la concentración en manos del sector de agronegocios, que no contribuye a que mejore la situación de pobreza y determina la dieta de los habitantes urbanos.

Como hemos visto, la política pública del Ecuador ha hecho poco en la redistribución de recursos productivos, principalmente tierra y agua, los cuales siguen concentrados en pocas propiedades.

La Constitución también lo consideraba de esta forma en los lineamientos a aplicar. En el artículo 281 se menciona que el Estado debe: “Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos” (Constitución del Ecuador, Art 281, núm. 4).

### **3.8.2 Crédito destinado a diversificación en base a pequeños productores**

El crédito para el sector agropecuario en el Ecuador, como hemos visto, ha sido destinado principalmente para cultivos o actividades que fomentan el monocultivo y la producción destinada a las grandes agroindustrias; sin tener el Estado una política de prioridad para la pequeña y mediana producción destinada a la Soberanía Alimentaria.

En este sentido, desde la visión de los especialistas de ONGs de desarrollo rural que trabajan en el contexto ecuatoriano, se ve como prioritario enfocar el crédito como forma de apoyo a las producciones que fomenten la SA, tal como la agroecología y otras formas que incentiven la diversificación y la producción de alimentos sanos y culturalmente adecuados destinados a los mercados locales:

“Por ejemplo, generar una política de crédito para lo que puede ser una finca agroecológica diversificada, entonces tú en este momento tienes acceso a crédito bueno siendo pequeño campesino.” (D3, comunicación personal, 08 de junio del 2015)

La producción campesina no está recibiendo apoyo para diversificarse o producir agroecológicamente, ni siquiera para disminuir el uso de químicos en las parcelas. En este sentido, la política pública de créditos no ha ayudado a que los pequeños y medianos productores enfoquen su producción bajo los parámetros

de la Soberanía Alimentaria. La Constitución mencionaba que el Estado debía “Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción” (Constitución del Ecuador, Art 281, núm. 5). Sin embargo, los datos presentados en esa investigación muestran que el crédito para esto casi no existe en las instituciones estatales.

### **3.8.3 Impulso a la agroecología y promover la disminución de químicos**

La capacitación en agroecología y disminución de usos de químicos es otra de las políticas públicas que se debieron impulsar en los pequeños y medianos productores. Según algunos de los actores sociales que fomentan la Soberanía Alimentaria en el Ecuador es una de las acciones que deberían apoyarse:

“Promover la agroecología, la alimentación sana, ir haciendo una reducción paulatina del uso de agro tóxicos y disminuyendo nuestra dependencia a insumos importados, es que no son solo los alimentos como dice aquí la Constitución, sino también los insumos de los que depende la producción de alimentos; por ejemplo lo que importamos de la Unión Europea, de Estados Unidos, importamos agroquímicos, importamos maquinaria; y de promocionar un tipo de agricultura que por un lado no requiera de estos insumos importados y por otra parte, que nosotros podamos producir las cosas que sí se podrían producir, como por ejemplo semillas que no se producen. (D1, comunicación personal, 19 de noviembre del 2014)

Según Altieri (2012) la agroecología ha demostrado poder incrementar la producción de alimentos, y al mismo tiempo aumentar la biodiversidad y fomentar la Soberanía Alimentaria; por lo que justamente este tipo de producción, combinada con la capacitación al consumidor sobre la importancia de una dieta sana y culturalmente adecuada, es vista por los defensores de la Soberanía Alimentaria como uno de los pasos a realizar desde la política pública.



La LORSA, de hecho, impulsa la producción agroecológica y orgánica, como parte del régimen de Soberanía Alimentaria en el país:

“Artículo 13. Fomento a la micro, pequeña y mediana producción. - d) Promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y la diversificación productiva para el aseguramiento de la soberanía alimentaria;

Artículo 14. Fomento de la producción agroecológica y orgánica. - El Estado estimulará la producción agroecológica, orgánica y sustentable, a través de mecanismos de fomento, programas de capacitación, líneas especiales de crédito y mecanismos de comercialización en el mercado interno y externo, entre otros. En sus programas de compras públicas dará preferencia a las asociaciones de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y a productores agroecológicos”. (LORSA, 2009)

El disminuir paulatinamente el uso de químicos a través de modos de producción como la agroecología, para autores como Altieri (2012) y Rosset (1998), es una de las bases de la transición hacia un sistema alternativo de alimentación. Justamente, el sistema alternativo que países como Ecuador proponen es el basado en prácticas agroecológicas en manos de pequeños y medianos campesinos para abastecer las necesidades locales en base a una alimentación sana y culturalmente adecuada.

Para miembros de colectivos que promueven la agroecología en el país –como el Colectivo Agroecológico y la Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología<sup>65</sup>–, esta debe ser promovida como una propuesta para una nueva agricultura. Su apoyo a través de la política pública es también una de las cuestiones a implementar en base a un modelo coherente con lo que dictamina la Constitución.

---

<sup>65</sup> El Colectivo Agroecológico y la Coordinadora Ecuatoriana de agroecología son agrupaciones que promueven la agroecología como parte de la Soberanía Alimentaria en el Ecuador.

### 3.8.4 Distribución e intercambio de semillas nativas.

El uso de semilla común o nativa es muy alto en la agricultura pequeña y mediana en el Ecuador, principalmente en cultivos destinados para alimentación o mercados locales.

Según la perspectiva de campesinos y actores por la Soberanía Alimentaria este factor, sumado a la importancia que tienen las semillas nativas en la conservación de la agrobiodiversidad, explica la necesidad de incentivos que ayuden a conservar, distribuir y mejorar las variedades nativas de semillas para la construcción de una agricultura diversificada.

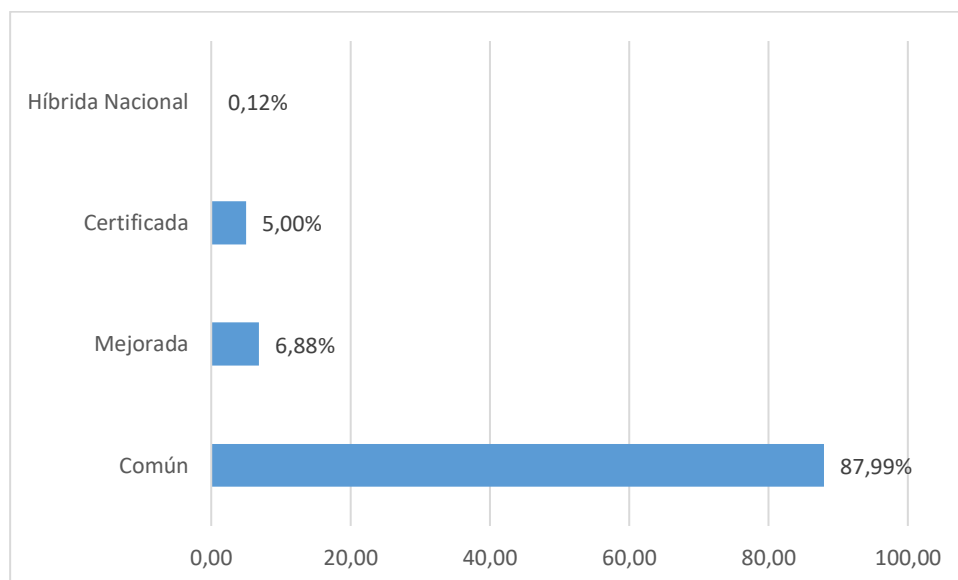


Figura 3.17. Semillas más utilizadas para la agricultura pequeña y mediana en porcentaje.

Fuente: ESPAC, 2013  
Elaboración: Xavier León

Tanto la Constitución como la LORSA mencionan específicamente el apoyo al uso y conservación de semillas nativas, como una forma de generar Soberanía Alimentaria en el país:

“Art. 281... 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como

el uso, la conservación e intercambio libre de semillas”. (Constitución del Ecuador, 2008).

“Artículo 8. Semillas.- El Estado así como las personas y las colectividades promoverán y protegerán el uso, conservación, calificación e intercambio libre de toda semilla nativa. Las actividades de producción, certificación, procesamiento y comercialización de semillas para el fomento de la agrobiodiversidad se regularán en la ley correspondiente”. (LORSA, 2009).

En la actualidad, el Estado no está promoviendo la libre circulación de semillas, y como vimos –cuando hablamos del plan *Volver a Sembrar*– se usan principalmente semillas híbridas o certificadas de empresas transnacionales. Esto ha motivado que organizaciones agroecológicas se manifiesten al respecto: “Exigimos que no se obligue a los agricultores la utilización de semillas certificadas y registradas en los programas y proyectos gubernamentales de fomento agrícola y como requisito para acceder a los créditos financieros” (CEA, 2014).

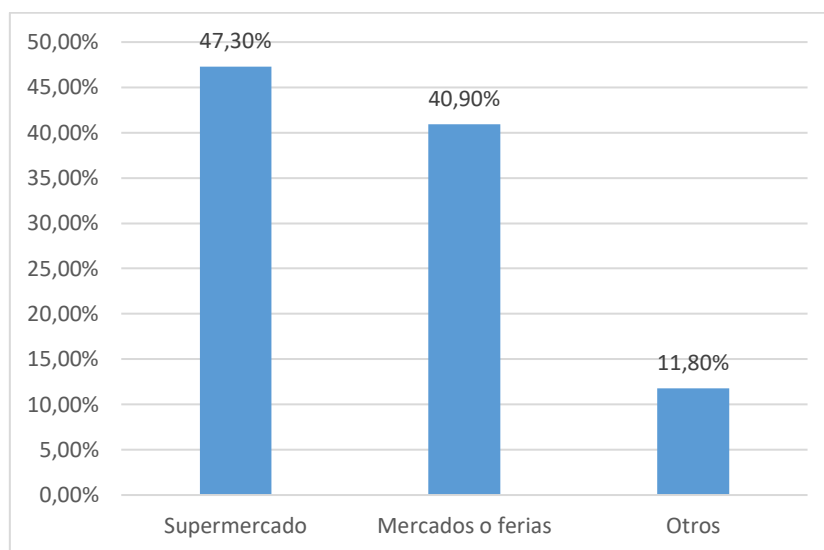
En ese sentido, el apoyo para mejorar y distribuir eficientemente las variedades nativas de semillas que sirven para los cultivos para la alimentación local como forma de construcción de Soberanía Alimentaria es vista como una de las políticas que deberían implementarse en el contexto ecuatoriano.

### **3.8.5 Acceso a mercados locales y diálogo campo-ciudad.**

La importancia de una política enfocada a mejorar el acceso de los alimentos por medio de mercados locales para las poblaciones urbanas es, según varias organizaciones, una de las políticas que también deberían incentivarse por parte del Estado.

Actualmente, cerca de la mitad de los consumidores urbanos de clase media se proveen de alimentos a través de los supermercados. Pese a esto, es importante

todavía el porcentaje de aquellos que se abastecen a través de mercados locales y ferias.



*Figura 3.18.* Abastecimiento de alimentos de la clase media del Ecuador expresados en porcentaje

Fuente: (Ekos, 2012)  
Elaboración propia

Sin embargo, la tendencia en los consumidores de clase media urbanos es abastecerse cada vez más a través de los supermercados (Ekos, 2012). El problema de ello es que este tiende a comprar la mayoría de sus productos a grandes productores agroindustriales (León & Yumbra, 2010).

El acceso a alimentos de los consumidores urbanos ya sea a través de mercados y ferias, canales cortos de comercialización entre consumidores y pequeños productores, se ha promovido muy poco en el país.

Sin embargo, algunos grupos y organizaciones urbanas se han organizado a través de las denominadas “canastas comunitarias”, nacidas como una necesidad por la falta de garantías para la Soberanía Alimentaria (Jaramillo & Kirwan, 2013). Estas canastas fueron apoyadas sobre todo por gobiernos locales con resultados interesantes. Sin embargo, todavía no se plantean iniciativas que sean parte de una estrategia nacional de abastecimiento de alimentos que reduzca las intermediaciones entre el productor campesino y los consumidores urbanos.

### 3.8.6 Ordenanzas y leyes locales de promoción

Los miembros de organizaciones campesinas, así como de ONGs del Ecuador, coinciden en que, a la par de políticas nacionales que ayuden a incentivar la Soberanía Alimentaria, es necesario que estas se apoyen en políticas y ordenanzas locales que refuercen la producción campesina para los mercados locales y que ayuden a mejorar las condiciones de vida de los agricultores:

“Se debería poder hacer estrategias locales, junto con los gobiernos locales. Deberíamos poder apoyar a las organizaciones nacionales en este sentido, además estas están frágiles porque centralizaron la gestión política.” (D4, comunicación personal, 08 de junio del 2015).

En este sentido, ya han existido avances en algunas iniciativas de gobiernos locales con el fin de favorecer a la producción para la Soberanía Alimentaria, principalmente apoyándose en el fomento de la agroecología.

Un ejemplo es el Concejo Provincial de Pichincha, el cual ha promovido “La ordenanza para fomentar la producción de alimentos agroecológicos en la provincia de Pichincha”; creada específicamente para promover la agroecología y la Soberanía Alimentaria:

**“Art. 1.- Definición.-** El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha apoya la producción agroecológica como una medida estratégica para alcanzar la soberanía alimentaria y el buen vivir en su territorio.” (GAD Pichincha, 2013).

Esta ordenanza, de carácter local para la provincia de Pichincha, fortalece lo ya estipulado en la Constitución del Ecuador y la LORSA. Incentiva y define una serie de mecanismos de apoyo para la producción agroecológica para la Soberanía Alimentaria. Sin embargo, al igual que en el caso de las normativas y

leyes nacionales, aún hace falta un análisis de la real aplicación de la ordenanza y cómo se ha transformado en acciones concretas.

Por ejemplo, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha (GAD, Pichincha), pese a que aprobó la ordenanza de incentivo a la agroecología para la Soberanía Alimentaria, no cuenta con una actividad específica dentro de su planificación presupuestaria del 2016 para el incentivo de la agroecología. Las actividades relacionadas con el fomento de la agricultura y la Soberanía Alimentaria apenas representan el 9,35% del total del presupuesto de la provincia. Además, las actividades que van enmarcadas en la Soberanía Alimentaria cuentan con pocos recursos (adecuación de mercados, circuitos cortos de comercialización, gestión del agua), y en ningún caso se contempla capacitación y crédito para el fomento de la producción agroecológica de la provincia.

**Tabla 3.23**

Presupuesto del GAD de Pichincha en USD, para el año 2016

<b>Actividades relacionadas con el fomento de la agricultura y el desarrollo rural</b>	<b>Monto en USD</b>	<b>%</b>
Fortalecimiento de las cadenas productivas de la provincia: leche, café, caña de azúcar, cacao.	132.000	0,38%
Adecuación de mercados de San Miguel de Los Bancos y El Quinche.	330.000	0,95%
Fortalecimiento seguridad alimentaria.	90.000	0,26%
Circuitos cortos de comercialización.	125.000	0,36%
Mantenimiento de las clínicas y botiquines veterinarios.	160.000	0,46%
Centro Piscícola Nanegal y más espacios para la transformación de los productos con valor agregado.	315.000	0,91%
Gestión de riego.	1.401.000	4,03%

Gestionar el recurso agua, certificaciones ambientales y actividades de forestación y reforestación.	700.000	2,01%
<b>Subtotal</b>	<b>3.253.000</b>	<b>9,35%</b>
Otras actividades del GAD (obras públicas, salarios, etc)	31.523.000	90,65%
<b>Total presupuesto GAD</b>	<b>34.776.000</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: (GAD Pichincha, 2015)  
Elaboración propia

En resumen, aunque ha existido un avance significativo en cuanto a legislación y normativa en Pichincha, no se han logrado todavía ejecutar actuaciones en los territorios que muestren cambios significativos de una transición hacia el modelo sustentado en la Soberanía Alimentaria.

En ese sentido, el contar con estrategias locales creadas participativamente con campesinos y consumidores, y que cuenten con políticas específicas que permitan evaluar su aplicación y seguimiento, es uno de los cuellos de botella que no han permitido que exista coherencia entre la legislación y la aplicación de políticas que apunten a transformar el sistema agroalimentario; el cual es uno de los objetivos tanto de la legislación nacional como de las organizaciones campesinas y otros actores que participan en la producción de alimentos para los mercados locales del país.

### **3.9 Conclusiones del capítulo**

El Ecuador, a partir del año 2008 se planteó constitucionalmente una transición hacia un sistema agroalimentario basado en la Soberanía Alimentaria como forma de cambiar los problemas sociales y ambientales causados por el modelo de las décadas anteriores. Este se basaba en la revolución verde, la modernización agrícola, la producción para la agroexportación y el abastecimiento de las grandes agroindustrias locales; donde el monocultivo y el uso intensivo de químicos eran una de las características fundamentales.

La Soberanía Alimentaria, como lo hemos visto a lo largo del presente capítulo, se promovió principalmente por parte de organizaciones campesinas e indígenas para que fuera adoptada en la Constitución, bajo el argumento de que al plantearse un modelo de desarrollo y producción de alimentos diferente al que se consolidó en la época neoliberal se podrían solucionar algunos de los problemas surgidos; como por ejemplo, el mantenimiento de las estructuras de concentración de recursos básicos para la agricultura, como la tierra y el agua, por parte de grandes terratenientes o empresas agroindustriales de carácter nacional, donde se promovieron sobre todo productos como el banano, flores, cacao y camarones para la exportación.

El modelo de producción de alimentos vigente facilitó igualmente que las grandes empresas agroalimentarias del país controlaran al mismo tiempo los principales eslabones de la cadena productiva (semillas, comercio, transformación, créditos, etc), a través de mecanismos como la agricultura bajo contrato. Esto permitió anclar a los pequeños y medianos campesinos a este modelo de producción, basando la extracción de la ganancia en la autoexplotación y el deterioro de la agrobiodiversidad y los recursos naturales.

Frente a este panorama de inequidad y pobreza en los sectores campesinos, se reconoce e institucionaliza la promoción y transición hacia un modelo para la Soberanía Alimentaria.



Este modelo se reconoció por la institucionalidad del Estado a partir del año 2008, tanto a través de la Constitución como de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA), donde se dio una serie de lineamientos para generar la transición hacia el nuevo sistema.

Sin embargo, pese a haber pasado cerca de nueve años desde su reconocimiento institucional, y a que han existido dos Planes Nacionales del Buen Vivir (PNBV) –en los cuales se incluía una serie de acciones en favor de la Soberanía Alimentaria–, la aplicación real de políticas públicas con ese objetivo se ha mostrado como uno de los principales cuellos de botella que impiden la transición hacia este modelo, ya que no se producen avances significativos hacia un esquema de Soberanía Alimentaria, funcionando y proveyendo alimentos tanto a nivel local como nacional.

En las actuales políticas públicas se puede observar la persistencia en el apoyo a un sistema tradicional de producción de alimentos, basado en el monocultivo y la agroindustrialización controlada por grandes empresas agroalimentarias. Esto debido a que la visión del Estado sobre la Soberanía Alimentaria como hemos visto en las entrevistas a los funcionarios estatales, es que la prioridad es el abastecimiento interno por medio de la agroindustria, y para el campesinado promover políticas de corte asistencialista y no se carácter redistributivo o que promuevan la diversificación de la producción.

Pese a esto, existen también iniciativas de gobiernos locales en el incentivo de la agroecología y la Soberanía Alimentaria. Estas podrían tener mayores resultados que las nacionales, ya que pueden focalizar sus políticas con mayor precisión para facilitar esa transición; este sería, por ejemplo, el caso del GAD de Pichincha. Sin embargo, al igual que en el nivel nacional, necesitan estar coordinadas y contar con presupuestos mayores, si se quisiera contar con resultados a mediano y largo plazo.

Al no contar con políticas concretas y verificables, se continúa beneficiando e incentivando principalmente al modelo de grandes agroindustrias, revolución verde y monocultivo intensivo en el país. Lo cual no es coherente con lo

promovido por la Constitución y las normativas aprobadas a lo largo del presente gobierno, donde la Soberanía Alimentaria cumplía un rol fundamental frente a los grandes problemas pendientes de la agricultura campesina.

Finalmente, podemos mencionar que por lo expuesto y analizado en este capítulo, en el caso ecuatoriano, se han logrado avances significativos en lo legislativo; sin embargo, no se ha podido aplicar este modelo a la práctica, debido a que las políticas públicas tienden a beneficiar a un solo sector (el de grandes agroindustrias y agronegocios), y no se cuenta con un plan global y coordinado para el fortalecimiento y la transición hacia la Soberanía Alimentaria, tanto a nivel de políticas nacionales como locales. Con todo ello, el Ecuador todavía no logra reducir sus altos niveles de inequidad y concentración en el campo, ni tampoco promover una alimentación basada en los principios de la Soberanía Alimentaria, pese al discurso y la legislación promovida en los últimos años.

## CONCLUSIONES GENERALES

---



Al principio de esta tesis nos propusimos como objetivo analizar la evolución del sistema agroalimentario vigente, así como el posterior surgimiento de la Soberanía Alimentaria como una alternativa. En este sentido, el reconocimiento de la Soberanía Alimentaria que realizó la Constitución del Ecuador de 2008 ofrecía una oportunidad para avanzar en la construcción de esta alternativa, desarrollando políticas públicas orientadas a cambiar la estructura del sector agroalimentario del país. Por lo tanto, se ha analizado el caso ecuatoriano, con el fin de evaluar el alcance de las políticas y acciones del gobierno de cara al objetivo planteado –avanzar hacia un modelo basado en la Soberanía Alimentaria, examinando si las mismas están o no, facilitando una transición hacia el mismo.

Para todo esto en el transcurso de esta investigación revisamos en un primer momento el sistema agroalimentario vigente a nivel global y regional. Posteriormente procedimos a analizar el origen del concepto de Soberanía Alimentaria como una alternativa de desarrollo en lo rural, su evolución y sus aportaciones al debate sobre el papel de la agricultura, la alimentación y el campesinado. Finalmente, estudiamos el caso ecuatoriano en cuanto a la aplicabilidad de la Soberanía Alimentaria como un modelo de desarrollo en lo rural contemplado tanto en las planificaciones y actuaciones del Estado, como en la Constitución y legislación local.

A partir de la información presentada y analizada en la presente tesis, hemos llegado a algunas conclusiones generales que se detallan a continuación:

**En primer lugar**, se ha encontrado que el sistema agroalimentario ha estado en transformación constante desde sus orígenes a principios del siglo XX. Esta evolución se caracteriza por una progresiva especialización de la producción alimentaria por parte de los países en desarrollo, los cuales se han enfocado en producir materias primas alimentarias para exportación, que se distribuyen a nivel mundial en el mercado internacional de *commodities*.

Durante las últimas décadas, esta especialización de la producción ha estado a su vez marcada por una creciente influencia de las transnacionales agroalimentarias, así como el auge del papel de la biotecnología, los agroquímicos y la gran distribución como elementos centrales del sistema agroalimentario actual.

La distribución de cereales y otros *commodities* en el sistema agroalimentario está controlada por grandes empresas agroindustriales, tanto locales como transnacionales, ya que estas han logrado dominar los principales eslabones de las cadenas agroproductivas. En algunos casos, formando monopolios agroalimentarios, apoyándose a su vez en los supermercados que tienden a concentrar la comercialización de alimentos en el mundo.

Esta situación ha producido al mismo tiempo un impacto considerable en el consumo alimentario de las personas a nivel global, donde se observa el aumento de dieta a base de cereales y carnes, consolidando a la agroindustria como principal abastecedor de alimentos para consumo.

Por otro lado, dentro del sistema agroalimentario dominante, se promovió después de la segunda guerra mundial la revolución tecnológica, que incentivó la modernización agrícola bajo el modelo de revolución verde, incrementando la producción global de alimentos, pero con importantes costes ambientales y sociales.

En la región Latinoamericana, la consolidación del sistema agroalimentario vigente contribuyó a los cambios demográficos, debido a la migración masiva de habitantes del campo a la ciudad, impulsada entre otros factores por las consecuencias de una modernización agraria que requería menor mano de obra en el campo. A su vez la población rural que se quedaba continuaba siendo pobre, debido a la explotación, escasez de recursos productivos y la decreciente atención hacia el campo de las políticas públicas nacionales.

La modernización agraria también influyó en el incremento de la producción de los países del Norte, que se concentraron en producir alimentos estratégicos

para la alimentación. La consiguiente acumulación de excedentes alimentarios se canalizó hacia los países del Sur a través de programas de ayuda alimentaria, generando cambios en la dieta de su población y transformando a algunos de estos países en importadores netos de alimentos, a lo que contribuía además su elevada especialización en otros productos. Así, la dieta base de la humanidad pasó a estar compuesta mayormente de trigo, que es producido principalmente por la Unión Europea, los Estados Unidos y otros países desarrollados.

Actualmente el sistema agroalimentario está caracterizado por la gran influencia de las grandes transnacionales de la alimentación tanto en la producción, la distribución, comercialización y consumo de los alimentos, sobre todo desde la finalización de la ronda de Uruguay en 1992 con los acuerdos de Marrakech. Desde entonces, no han existido grandes avances sobre la alimentación en las negociaciones comerciales, ya que la ronda de Doha iniciada en 2001 sigue estancada. Esta parálisis reduce la influencia de los Estados en la creación de un marco regulatorio global para el sector agroalimentario y promueve el surgimiento de otros actores que influyen en los mercados alimentarios, como las empresas transnacionales y los especuladores financieros que migraron hacia el mercado de alimentos.

Por su parte, las políticas de la Unión Europea a través de la PAC y de Estados Unidos con la *Farm Bill*, han contribuido al mismo tiempo a la distorsión de los mercados mundiales, fortaleciendo el control del modelo agroindustrial de producción de alimentos. El panorama futuro del sistema agroalimentario dominante tiende a mantener las relaciones de dependencia alimentaria y control transnacional de la alimentación.

**En segundo lugar**, hemos encontrado que la propuesta de la Soberanía Alimentaria, surge como una respuesta de los movimientos campesinos liderados por la Vía Campesina al sistema agroalimentario actual. Esta propuesta, pese a tener un origen muy reciente, ha evolucionado rápidamente, contando con varios elementos que le permiten ser considerada una alternativa en construcción, que podría ofrecer una transición frente al sistema agroalimentario actual.

La discusión de la Soberanía Alimentaria ha identificado como sujetos principales de la propuesta a los/as campesinos, consumidores/as y el Estado. Pese a esto, tanto críticos como impulsores de la Soberanía Alimentaria coinciden en que es necesaria una mayor profundización y definición en cuanto a los roles de estos sujetos, así como el reconocimiento de otros que forman parte integral de la misma, especialmente los jóvenes y las mujeres, que deben jugar un rol más visible y activo en esta propuesta.

El apoyo con el que cuenta la propuesta a nivel social, sumado a la creciente investigación académica, sobre todo en aspectos como la agroecología, así como la dimensión social y política, hacen que el concepto siga expandiéndose y afianzándose en las comunidades y en las instituciones, tanto locales, nacionales, como internacionales.

Las tensiones generadas por el propio sistema agroalimentario han sido fuente de conflictos y resistencias por parte del campesinado a escala local, dinámicas que se han articulado a escala global en torno a la Vía Campesina, y que han impulsado la emergencia de un paradigma de respuesta en torno a la mencionada propuesta de la Soberanía Alimentaria. La potencia de la Soberanía Alimentaria como propuesta de actuación política sobre el sector primario, la alimentación y el desarrollo rural queda ilustrada por su inclusión como derecho en las recientes reformas de las Constituciones de países como Ecuador, Bolivia, Venezuela, Malí o Senegal. A su vez, la Soberanía Alimentaria ha despertado el interés de académicos e investigadores, lo que le ha permitido experimentar un importante desarrollo teórico durante la última década. Estas aportaciones han profundizado en la propuesta de desarrollo de una alternativa al sistema agroalimentario basada en el apoyo al pequeño campesinado más justa y respetuosa con el medio ambiente. Sin embargo, en estas investigaciones también se ha evidenciado su realidad como concepto en construcción, aflorando ciertas contradicciones y cuestiones aún no resueltas, que permitan consolidar la propuesta como una alternativa que pueda ofrecer un camino para una transición desde el modelo actual, las cuales detallamos a continuación.



Por un lado, estarían aquellas cuestiones vinculadas a quiénes son los sujetos de la Soberanía Alimentaria y su gobernanza. Si bien el campesinado (tanto individual como colectivamente) es el sujeto principal de la propuesta, existen también otros actores relevantes a la hora de articular políticamente la propuesta, como son los habitantes de las ciudades y los propios Estados. Ya la propia definición del campesinado genera ciertas dificultades. Si bien el campesinado puede ser considerado por ciertos autores como un reverso del capital (“capital’s other”, en palabras de Bernstein), otorgársele así el papel de sujeto transformador de una alternativa al capitalismo, existe el riesgo de una deriva hacia un nuevo “populismo agrario”, al no tener en cuenta la multiplicidad de condiciones e intereses existentes. Esa diversidad del campesinado está directamente vinculada a su contexto territorial y cultural, pero también a su condición social y económica. En este sentido, las contradicciones de clase, género e intergeneracionales siguen en muchos casos sin resolverse.

Otro aspecto crucial es cómo se estructuran las relaciones campo-ciudad o, dicho de otra manera, las relaciones entre campesinado y los consumidores urbanos, en el marco de la Soberanía Alimentaria. Durante las últimas décadas, la demanda creciente por parte de los consumidores urbanos de alimentos saludables o de origen local (en una búsqueda de nuevos atributos más allá de la oferta del lineal de los supermercados) ha permitido la aparición, principalmente en los países del norte, de Redes Alimentarias Alternativas (RAA), basadas en valores como la proximidad, el medio ambiente, el arraigo, etc. Estas RAA constituyen relaciones de producción, distribución y consumo de alimentos que pueden alinearse con los principios de la Soberanía Alimentaria, permitiendo la construcción de alianzas entre campesinado y habitantes urbanos. No obstante, existen factores (como los precios o la residencia) que pueden limitar el acceso a las RAA de los grupos sociales más desfavorecidos.

La definición del papel del Estado y de las diferentes administraciones públicas en la gobernanza de la Soberanía Alimentaria es una cuestión compleja que aún no ha sido resuelta de forma unívoca. En el plano internacional, el reconocimiento de la Soberanía Alimentaria requerirá su aceptación por las instituciones con mandato sobre la agricultura y el comercio internacional (FAO

y OMC, respectivamente). Aunque las últimas expresiones de la Soberanía Alimentaria apelen al derecho "de los pueblos", en una clara expresión de la insuficiencia (e incluso la oposición) del Estado tradicional a la hora de impulsar la diversidad de aspiraciones que subyacían al potencial transformador del concepto, su expresión política requiere de instrumentos que pertenecen de forma mayoritaria al ámbito de lo público.

Como ya se ha evidenciado en el capítulo tres de esta tesis, el reconocimiento constitucional de la Soberanía Alimentaria no implica un desarrollo real de formulaciones políticas que reconozcan este derecho. En entes políticos supranacionales con altos niveles de integración política y económica, como pudiera ser la Unión Europea, la definición del marco de la Soberanía Alimentaria también sería una cuestión compleja: ¿sería la región, el Estado miembro o la propia Unión? ¿sería posible crear soberanías asimétricas compartidas? ¿cuál es el ámbito *idóneo* de decisión? Estas preguntas no tienen fácil respuesta y constituyen probablemente interesantes líneas de investigación por desarrollar. Sin embargo, en Estados con altos niveles de descentralización, el desarrollo de políticas públicas más alineadas con los principios de la Soberanía Alimentaria (principalmente, con el apoyo a la pequeña producción y a la gestión de los recursos naturales locales) podría realizarse de forma eficaz desde los niveles territoriales inferiores de las administraciones públicas, como las regiones o las municipalidades.

Un diseño más participativo de estas políticas requerirá además de la generación de espacios que permitan la contribución de los diferentes agentes que participan en el sistema alimentario: campesinado y consumidores, pero también pequeño comercio, hostelería, comunidades escolares, la pequeña industria alimentaria local, etc. Estas políticas permitirían reconstruir relaciones más justas y equitativas en el seno de las cadenas de valor de los alimentos a escala local, basadas en los principios de la economía social y solidaria. La reciente proliferación de Consejos Alimentarios locales es un ejemplo de esta cooperación público-privada para crear nuevas relaciones dentro del sistema alimentario local. Por lo tanto, la gobernanza de la Soberanía Alimentaria habría de tener en cuenta tanto el plano territorial como la creación de espacio de lo

que se ha llamado de gobernanza reflexiva (Kirwan et al, 2017), que permitan una cooperación de las administraciones públicas con otros agentes sociales.

Otros aspectos fundamentales de las contradicciones de la Soberanía Alimentaria están vinculados al modelo productivo sobre el que se sustenta. Si bien el quién produce los alimentos (el campesinado) parece una cuestión resuelta por los defensores de la Soberanía Alimentaria (aunque, como hemos visto anteriormente, la propia definición de campesinado presente sus aristas), el proceso de toma de decisiones sobre qué, cómo y para quién producir es objeto de debates. Una versión radical de la Soberanía Alimentaria a escala de la propia unidad de producción podría defender que en determinados contextos la producción campesina se orientara al autosustento, dedicando a la comercialización el excedente. Sin embargo, esta no es una alternativa viable para la mayor parte del campesinado mundial en el contexto actual. Pero el reconocimiento del derecho del campesinado a elegir qué cultivar puede llevar en ocasiones a decisiones que pueden ser contradictorias con unos principios de la Soberanía Alimentaria excesivamente restrictivos con respecto a la escala de la explotación o con la orientación de los cultivos, o que la aplicación de estos limitara las (legítimas) aspiraciones de un campesinado con ansia de progresar social y económicamente. Así, no es infrecuente que en muchas pequeñas y medianas explotaciones se opte por cultivos comerciales o de exportación frente a cultivos destinados al mercado local, ya que se considera que aquellos garantizan mayores ingresos o menores costes de comercialización (Agarwal, 2014). Por lo tanto, puede ocurrir que, paradójicamente, en el proceso de transición hacia la Soberanía Alimentaria, el abandono de los cultivos de exportación reduzca la seguridad económica del pequeño campesinado en lugar de aumentarla.

La transición hacia un régimen de Soberanía Alimentaria es uno de los retos pendientes de resolver en el ámbito de la dimensión productiva. Existe un consenso en cuanto a la adopción de la agroecología como modelo de producción para la Soberanía Alimentaria, pero también hay opiniones discrepantes en cuanto a su capacidad de satisfacer las necesidades de alimentos del conjunto de la población mundial. Cómo garantizar el

abastecimiento de alimentos de los grandes núcleos urbanos (en lo que hay que reconocer que el sistema agroalimentario global se muestra extraordinariamente eficaz), o asegurar los niveles de ingresos de aquellos campesinos que transiten de las cadenas de valor globales a cadenas locales más cortas son cuestiones que aún carecen de una propuesta consistente desde la Soberanía Alimentaria. En este sentido, la incorporación de mecanismos de organización y control de la oferta y la demanda que no sean de mercado no parece una opción, ya que, tal y como señala Edelman (2014), la microgestión de la agricultura y la alimentación ha sido probadamente contraproducente.

Si bien en la escala local ya se han detectado experiencias exitosas de creación de nichos fuera de la agricultura corporativa, principalmente dentro de las RAA, su escalabilidad hacia lo global presenta grandes dificultades. Por lo tanto, la soberanía alimentaria presenta un diverso elenco de nichos alternativos a escala local, pero el desarrollo de las propuestas dirigidas a satisfacer cuestiones cruciales para la transformación del sistema agroalimentario global (como el papel del mercado, la tecnología o el comercio internacional) es aún insuficiente.

Por todo ello, se puede concluir que el concepto de Soberanía Alimentaria es un concepto todavía en construcción. Así, cuestiones como las inequidades de género o de riqueza, que se dan tanto en el campo como en la ciudad, tienen que ser abordados desde una reflexión interna, para poder proveer respuestas adecuadas que permitan que la propuesta de Soberanía Alimentaria se consolide tanto a nivel regional como mundial.

Como ya se ha señalado, la Soberanía Alimentaria surgió como una alternativa que provenía desde los movimientos campesinos, proponiendo que los alimentos debían ser producidos por los agricultores campesinos de menor escala, de manera preferentemente agroecológica, y con una estrecha relación con los consumidores locales, tanto en el campo como en la ciudad. Sin embargo, solo se ha obtenido un reconocimiento constitucional en unos pocos países, lo que indica las dificultades que aún presenta su desarrollo político y normativo.

La propuesta de la Soberanía Alimentaria todavía tiene que recorrer un largo camino en su consolidación, sobre todo en lograr su adopción por parte de más Estados como política pública y al mismo tiempo profundizar en los aspectos a resolver para que esta propuesta sea el enfoque que logre liderar una transición que cambie el sistema agroalimentario actual.

**En tercer lugar**, la estructura agraria del Ecuador responde al patrón clásico de país productor de cultivos de exportación (banano, café, cacao, camarones, etc.) que presenta las siguientes características: elevado grado de dependencia de las importaciones de alimentos básicos; altos niveles de concentración en la propiedad de la tierra y en las posibilidades de acceso a los recursos (agua, crédito) entre los propietarios de los cultivos de agroexportación; producciones desarrolladas dentro de la agricultura bajo contrato; y actuaciones de los gobiernos tradicionalmente orientadas al apoyo del sector agroexportador.

El reconocimiento del principio de Soberanía Alimentaria por parte del artículo 13 de la Constitución de 2008 suponía un punto de inflexión con respecto a la orientación de las políticas agrarias y de desarrollo rural aplicadas en Ecuador, planteando el inicio de la transición hacia un sistema agroalimentario basado en el nuevo paradigma planteado. Esta transición fue apoyada por parte de organizaciones campesinas e indígenas, así como por movimientos sociales, ecologistas y ONGs.

El modelo para la Soberanía Alimentaria se reconoció en la institucionalidad del Estado tanto a través de la Constitución, como por medio de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA), donde se dieron una serie de lineamientos de acciones necesarias para generar la necesaria transición. La Constitución a través de su artículo 281, establecía que la Soberanía Alimentaria constituía un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcanzaran la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Por su parte, la LORSA fijaba como deberes del Estado diseñar y aplicar leyes y políticas relativas a la Soberanía Alimentaria, fomentando la producción

sostenible de alimentos sanos y nutritivos, la utilización productiva de la tierra, evitando el acaparamiento de la misma, así como el monocultivo y la producción de agrocombustibles. Estas políticas se debían diseñar e implementar promoviendo la participación social y la equidad de género.

Además, la Soberanía Alimentaria se alineaba con los principios del Buen Vivir –principio inspirador de la constitución ecuatoriana-, especialmente en lo referente a la relación con la naturaleza, la necesidad de una alimentación sana y la conservación de recursos naturales y derechos de las personas.

Sin embargo, podemos afirmar que existe una contradicción manifiesta entre el marco legal establecido por los poderes públicos ecuatorianos y la aplicación real de políticas públicas para la promoción y transición hacia la Soberanía Alimentaria. Esta desconexión de las políticas públicas respecto a los principios que teóricamente inspiraban las mismas ha mostrado ser uno de los principales cuellos de botella que han impedido el desarrollo de la propuesta de la Soberanía Alimentaria en el Ecuador.

En la formulación de políticas públicas se puede observar que se ha seguido con las destinadas a continuar con el modelo actual de producción de alimentos, basados en el monocultivo, la agroindustrialización, y cadenas agroalimentarias controladas por grandes empresas agroalimentarias. Las actuaciones llevadas a cabo no han resuelto los retos pendientes en el agro ecuatoriano en relación a la concentración e inequidad en la propiedad de la tierra o en el acceso a recursos como el agua por parte del pequeño campesinado. El fomento de la agricultura campesina ha tenido un enfoque asistencialista, carente de acciones orientadas a garantizar la viabilidad de las pequeñas explotaciones. Ejemplo de ello es que apenas se han puesto en marcha medidas de apoyo a la pequeña transformación en explotaciones o cooperativas, o de promoción de la producción agroecológica.

Por lo tanto, no han tenido lugar avances significativos en el desarrollo de un modelo de Soberanía Alimentaria acorde a lo establecido en la Constitución, sino que se ha asumido una visión de la Soberanía Alimentaria orientada a garantizar

el abastecimiento con producción propia de la agroindustria nacional. Esta se convierte así en el interlocutor del sector agropecuario para la elaboración de las políticas públicas, relegando a los movimientos campesinos e indígenas, que habían jugado un papel relevante durante la llegada al poder del gobierno del presidente Correa. Ello se ha traducido también en una falta de participación de los agentes sociales en el diseño de esas políticas públicas.

En definitiva, desde 2008 y pese al importante respaldo legal que supuso la inclusión de la Soberanía Alimentaria entre los principios constitucionales del Ecuador, no se han registrado avances significativos hacia un modelo en base a la Soberanía Alimentaria, que permitiera proveer alimentos desde la economía campesina tanto a nivel local como nacional, debido principalmente a que la interpretación política de la Soberanía Alimentaria por parte de las instituciones del Estado, ha sido la de fortalecer a la agroindustria y la exportación.

Por lo tanto, al no contar con políticas concretas orientadas bajo los principios de la Soberanía Alimentaria, se ha continuado beneficiando e incentivando principalmente un modelo basado en grandes agroindustrias, revolución verde y monocultivo intensivo en el país. La continuidad en el apoyo a este modelo resulta poco coherente con lo promovido por la Constitución y el marco legal desarrollado y aprobado por la administración del gobierno de Correa, donde la Soberanía Alimentaria parecía cumplir un rol fundamental como principio guía a la hora de ayudar a solucionar los grandes problemas pendientes de la agricultura campesina.

Una política pública orientada al fomento de la economía campesina bajo los principios de la Soberanía Alimentaria, habría de contar cuando menos con actuaciones orientadas a: a) la desconcentración recursos (tierra y agua), b) el apoyo al crédito destinado a diversificación en base a pequeños productores, c) el impulso a la agroecología e incentivos a la disminución de químicos, d) la distribución e intercambio de semillas nativas, e) la mejora del acceso a mercados locales y el fomento del diálogo campo-ciudad, y f) el apoyo a ordenanzas y leyes locales de promoción, entre otros. Según la mayoría de los actores que hemos entrevistado para la presente tesis, estas acciones

prioritarias en la actualidad no se han realizado o no han tenido el alcance suficiente por parte del gobierno, pero deberían realizarse en el futuro para lograr la ansiada transición hacia la Soberanía Alimentaria.

El desarrollo de políticas públicas realmente basadas en los principios de la Soberanía Alimentaria habría permitido explorar sus potencialidades y debilidades como paradigma de un desarrollo alternativo para el medio rural y la agricultura, aportando evidencias y herramientas que contribuyeran a la construcción de un sistema agroalimentario más justo y sostenible. Sin embargo, ello no ha sido posible como consecuencia del débil desarrollo de tales políticas, o de la puesta en marcha de políticas contradictorias con los principios defendidos.

**En cuarto y último lugar**, podemos concluir que, el sistema agroalimentario vigente, que prioriza modelos productivos intensivos, con técnicas de modernización agrícola y dominado por capital transnacional, se ha mantenido a nivel mundial, pese a los problemas sociales, económicos y ambientales que este modelo provoca.

Pese a la hegemonía del sistema agroalimentario vigente, es destacable el surgimiento de alternativas como la Soberanía Alimentaria, la cual nació como respuesta desde los movimientos sociales y campesinos, con una propuesta diferente de producción de alimentos, donde se propone priorizar el papel de campesinos de pequeña escala y consumidores urbanos como sujetos principales, tanto en la construcción de alternativas como en ser los beneficiarios de la política pública. El objetivo principal de esta alternativa es el cambiar la situación de concentración y transnacionalización de la alimentación, promoviendo la producción de alimentos sanos, culturalmente adecuados, usando la menor cantidad de químicos, con métodos como la agroecología, en manos de la producción campesina diversificada, y con el apoyo de consumidores locales.

En lo que respecta al caso ecuatoriano, se promovió e institucionalizó la Soberanía Alimentaria como un modelo de producción de alimentos alternativo



al actualmente vigente, como ya se ha señalado, ello se plasmó tanto en la Constitución como en leyes destinadas para este fin, pero nada de esto se aplicó en la política pública, impidiendo de esta forma contar con la ansiada transición hacia la Soberanía Alimentaria. Por lo que en el caso ecuatoriano deberían reorientarse las políticas públicas para que respondan a la construcción de la SA.

Finalmente es necesario que en el futuro se apoye líneas de investigación en temas relacionados con la Soberanía Alimentaria, como los aspectos económicos de la transición hacia la soberanía Alimentaria, las inequidades a superar en el campesinado para la construcción de la Soberanía Alimentaria, el papel de los consumidores y las políticas públicas internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

---



- Acción Ecológica. (1999). Soberanía Alimentaria. *Boletín Alerta Verde*(80), 30.
- Acción Ecológica. (2008). *Impactos sociales y ambientales de la palma aceitera*. Recuperado el 27 de Agosto de 2013, de WRM: <http://www.wrm.org.uy/boletin/129/Ecuador2.html>
- Acción Ecológica. (2011). *Normas sobre sanidad animal, otra amenaza a la producción campesina*. Quito: Acción Ecológica.
- Acción Ecológica. (2013). Análisis de la nueva matriz productiva para el agro. *Alerta Verde*(168).
- Acosta, A. (2010a). El Buen Vivir, una utopía por (re)construir. *ECOS*(11).
- Acosta, A. (2010b). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi. (FES-ILDIS, Ed.) *Policy Paper*, 20.
- Acosta, A., & Martínez, E. (2009). *El buen vivir: una vía para el desarrollo*. Quito: Abya Yala.
- Agarwal, B. (2014). Food sovereignty, food security and democratic choice: Critical contradictions, difficult conciliations. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1247-1268.
- Alexandratos, N., & Bruinsma, J. (2012). *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision*. Roma: FAO.
- Altieri, M. (2001). *Los Impactos Ecológicos de la Biotecnología Agrícola*. Recuperado el 31 de Mayo de 2017, de actionbioscience: <http://www.actionbioscience.org/esp/biotecnologia/altieri.html/&>
- Altieri, M. (2009a). Agroecología, pequeñas fincas y soberanía alimentaria. *Ecología Política*(38), 25-35.
- Altieri, M. (2009b). Escalonando la propuesta agroecológica para la soberanía alimentaria de América Latina. *Agroecología*(4), 39-48.
- Altieri, M. (2011). ¿Por qué la agricultura campesina? Agroecología, Movimientos sociales y políticas a favor de la Soberanía Alimentaria. En J. Gascón, & X. Montagut, *Estado, Movimientos Sociales y Soberanía Alimentaria en América Latina* (págs. 27-42). Barcelona: ICARIA.
- Altieri, M. A. (2002). Agroecología: principios y estrategias para diseñar sistemas agrarios sustentables. En S. Sarandon, *Agroecología: el camino hacia una agricultura sustentable* (págs. 49-56). Buenos Aires: La Plata.

- Altieri, M. A., & Nicholls, C. I. (2012). Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica. *Agroecología*, 7(2), 65-83.
- Altieri, M. A., & Pengue, W. A. (2006). La soja transgénica en América Latina. Biodiversidad. *Biodiversidad*(47), 14-19.
- Altieri, M., & Bravo, E. (2007). La tragedia social y ecológica de la producción de agrocombustibles en el continente Americano. *Semillas*, 34-35. Recuperado el 2 de Junio de 2017, de <http://www.landaction.org/IMG/pdf/Altieri-Bravo-Biocombustibles-ES.pdf>
- Altieri, M., & Nicolls, C. (2012). Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica. *Agroecología*, 7(2), 65-83.
- Altieri, M., & Toledo, V. (2011). The agroecological revolution in Latin America: Rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies*, 38(3), 587-612.
- Alvarado, M. (2010). Los senderos actuales y las amenazas al jardín: la reproducción del desarrollo económico en Tungurahua. En P. Ospina, *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo* (págs. 147-208). Quito: Corporación Editora Nacional - Universidad Andina Simón Bolívar.
- Alvarado, M., & Vandecandelaere, A. (2011). Tenencia de la tierra e inequidad en el acceso a la tierra. En SIPAE, *Tierra Urgente* (pág. 51). Quito: SIPAE.
- Andino, V. (2011). Soberanía alimentaria y derecho a la alimentación: Elección de políticas públicas desde el enfoque de la economía solidaria. *Alteridad: Revista de Educación*, 2011, 4(1), 49.
- Andrade, F. H. (1998). ¿Es posible satisfacer la creciente demanda de alimentos de la humanidad? *Interciencia*, 23(5), 266-274.
- Arce, A., & Marsden, T. (Julio de 1993). The Social Construction of International Food: A New Research Agenda. *Economic Geography*, 69(3), 293-311.
- Arce, A., & Marsden, T. K. (1993). The social construction of international food: a new research agenda. *Economic Geography*. *Economic Geography*, 69(3), 299-311.
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2008). *Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz.

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución Política del Ecuador. Montecristi, Manabi, Ecuador.
- Atentas, J., & Vivas, E. (2009). La Vía Campesina hacia la justicia global. *Ecología política: cuadernos de debate internacional*(38), 97-99.
- Balsan, R. (2006). Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Revista de Geografia Agrária*, 1(2).
- Banco Mundial. (2015). *Crecimiento de la población*. Recuperado el 20 de Enero de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW/countries?display=graph>
- Bartra, A. (2009). Soberanía Alimentaria, Mandato Constitucional. La Confederación de Organizaciones Campesinas, Indias y Negras cumple 40. *La Jornada del Campo*(16), 2. Recuperado el 20 de Enero de 2016, de <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/13/ecuador.html>
- Beddington, J., Asaduzzaman, M., Clark, M. E., A, F. B., Guillou, M. D., B, H. D., & otros. (2012). What Next for Agriculture After Durban? *SCIENCE*, 335(6066), 289-290.
- Bello, W., & Baviera, M. (2009). Food Wars. *Monthly Review*, 61(3), 17.
- Bernstein, H. (2014). Food sovereignty via the 'peasant way': a sceptical view. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1031-1063.
- Bernstein, H., & Byres, T. J. (2001). From peasant studies to agrarian change. *Journal of Agrarian Change*, 1(1), 1-56.
- Binimelis, R., Tendero, G., Vadal, M., & otros. (2013). La Necesidad de Indicadores para Construir la Soberanía Alimentaria. En M. Cuéllar, Á. Calle, & D. Gallar, *Procesos hacia la soberanía alimentaria. Perspectivas y prácticas desde la agroecología política*. Barcelona: ICARIA.
- Biofuelwatch. (2007). *Agrocombustibles Una revisión crítica de nueve puntos clave*. Recuperado el 21 de Enero de 2016, de [carbontradewatch: http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/agrocombustibles.pdf](http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/agrocombustibles.pdf)
- Bonanno, A. (1994). *Globalización del sector agrícola y alimentario*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Borja, J., Castells, M., Belil, M., & Benner, C. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

- Borras, R., Edelman, M., & Kay, K. (2008). Transnational Agrarian Movements: Origins and Politics, Campaigns and Impact. *Journal of Agrarian Change*, 8(2-3), 169-204.
- Borras, S. (2004). *La Vía Campesina*. Amsterdam: TNI.
- Borras, S. (2008). La Vía Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform. *Journal of Agrarian Change*, 8(2-3), 258–289.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C., & Spoor, M. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe, visto desde una perspectiva internacional más amplia*. Rotterdam: ISS.
- Borras, S., Hall, R., Scoone, I., Ben, W., & Wendy, W. (2011). Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 38(2), 209-216.
- Brassel, F. (2008). El régimen legal de la redistribución Agraria en el Ecuador. En A. Cornejo, C. Pastor, & Editores, *Tierra Urgente*. Quito: SIPAE.
- Brassel, F. (2011). Las dinámicas monopólicas de la Agroindustria. En F. Brassel, J. Breilh, A. Zapata, & Editores, *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola* (págs. 191-199). Quito: SIPAE.
- Brassel, F., Breilh, J., Zapata, A., & Editores. (2011). *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola*. Quito: SIPAE.
- Brassel, F., Ruiz, P., & Zapata, A. (2010). La Estructura Agraria en el Ecuador: Una Aproximación a su Problemática y tendencias. En F. Brassel, S. Herrera, M. Laforge, & Editores, *Reforma Agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos* (págs. 17-30). Quito: SIPAE.
- Bravo, E., & Bonilla, N. (2011). *Agrocombustibles: Energía que extingue a la Pachamama*. Quito: Acción Ecológica.
- Bravo, E., & Galvez, E. (2014). *365 Razones por las cuales el Ecuador debe mantenerse libre de transgénicos*. Quito: Abya Yala - IEETM.
- Bravo, E., & Leon, X. (2013). Monitoreo participativo del maíz ecuatoriano para detectar la presencia de proteínas transgénicas. *La Granja*, 17(1), 16-24.
- Breton, V. (2009). ¿Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI? *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 4(224), 69-110.

- Burnett, K., & Murphy, S. (2014). What place for international trade in food sovereignty? *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1065-1084.
- Busch, L. (1994). El estado de la ciencia agraria y la ciencia agraria del Estado. En *Globalización del sector agrícola y alimentario* (págs. 79-104). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Busch, L., & Bain, C. (2004). New! Improved? The Transformation of the Global Agrifood System. *Rural sociology*, 69(3), 321-346.
- C, L., & A., P. (2013). Food sovereignty and agricultural trade policy commitments: How much leeway do West African nations have? *Food Policy*(38), 115-125.
- Cameron, M., & North, L. (1996). Las sendas del desarrollo. *Socialismo y Participación*(73), 50-62.
- Candel, J., Breeman, G., Stiller, J., & Termeer, C. (2013). Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy*(44), 47-58.
- Cardozo, F. E., & Fallete, E. (2003). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Caro, P. (2010). Soberanía alimentaria: aproximaciones a un debate sobre alternativas de desarrollo y derechos de las mujeres. *Revista Biodiversidad*, 1-10.
- Carrizo, S. C., Ramousse, D., & Velut, S. (2009). Biocombustibles en Argentina, Brasil y Colombia : Avances y limitaciones. *Geograficando*, 5(5). Recuperado el 21 de Enero de 2016, de [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4443/pr.4443.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4443/pr.4443.pdf)
- Carton de Grammont, H. (2009). La desagrarización del campo mexicano. *Convergencia*, 16(50), 13-55.
- CEA. (2014). *Manifiesto del XI encuentro binacional de semillas: Por la agricultura campesina, autodeterminación y libre circulación de semillas*. Recuperado el 6 de Enero de 2016, de Agroecología Ecuador: <http://agroecologiaecuador.blogspot.com/2014/07/manifiesto-del-xi-encuentro-binacional.html>
- CECONDEM. (25 de Junio de 2008). *Llamado de Atención a los Asambleistas*. Recuperado el 12 de Septiembre de 2013, de CCONDEM: <http://www.ccondem.org.ec/boletin.php?c=464>



- Censo Nacional Agropecuario. (2000). *III Censo Nacional Agropecuario. Resultados Nacionales y Provinciales*. Quito: INEC.
- CEPAL. (2007). *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Estadísticas e indicadores económicos*. CEPAL. Recuperado el 10 de Marzo de 2016, de <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=131&idIndicador=2207&idioma=e>
- Chaifetz, A., & Jagger, P. (2014). 40 Years of dialogue on food sovereignty: Are view and a look ahead. *Global Food Security*, 3(2), 85-91.
- Chandler, T. (1987). *Four thousand years of urban growth : an historical census*. Lewiston: St. David's University Press.
- Chayanov, A. (1925). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión 1985.
- Clapp, J. (2012). *Food*. Cambridge: Polity Press.
- CLOC. (2014). *La CLOC Vía Campesina en el Año Internacional de la Agricultura Familiar*. Recuperado el Febrero de 9 de 2015, de <http://www.movimientos.org/es/content/la-cloc-v%C3%ADa-campesina-en-el-a%C3%B1o-internacional-de-la-agricultura-familiar>
- CLOC. (2016). *¿Quiénes Somos?* Recuperado el 09 de Febrero de 2015, de <http://www.cloc-viacampesina.net/index.php/es/quienes-somos>
- Collado, Á. C., Gallar, D., & Candón-Mena, J. (2013). Agroecología política: la transición social hacia sistemas agroalimentarios sustentables. *Revista de economía crítica*(16), 244-277.
- Commoner. (1992). *En paz con el planeta*. Barcelona: Crítica.
- COPIA. (2013). *Archivos de Leyes*. Recuperado el 14 de Septiembre de 2013, de Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria: <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?cat=7>
- COPIA. (2015). *Misión de la COPIA*. Recuperado el 27 de Diciembre de 2015, de [http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page\\_id=1863](http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page_id=1863)
- Cox, W. (2012). Evolving urban form: London. *The New Geography*. Recuperado el 13 de Junio de 2017, de

- <http://www.newgeography.com/content/002970-the-evolving-urban-form-london>
- Cumbre de los Pueblos. (2012). Construyendo soberanía alimentaria. Río de Janeiro.
- Daily, G., Dasgupta, P., Bolin, B., Crosson, P., Du Guerny, J., Ehrlich, P., & Walker, B. (1998). Food production, population growth, and environmental security. *Science*, 281(5381), 1291-1292.
- De Schutter, O. (2010). *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food*. New York: United Nations General Assembly.
- Declaración de Nyeleni. (2007a). *Declaración de Nyeleni*. Recuperado el 12 de Febrero de 2016, de <http://www.nyeleni.org/spip.php?article291>
- Declaración de Nyeleni. (2007b). *Declaración de las mujeres por la Soberanía Alimentaria*. Recuperado el 17 de Enero de 2015, de <http://nyeleni.org/spip.php?article305>
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). *Naciones Unidas*. Paris.
- Deloitte. (2014). *Global Powers of Retailing 2014*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2014, de <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Consumer-Business/dttl-CB-GPR14STORES.pdf>
- Desmarais, A. (2008). Peasant Resistance to Neoliberalism: La Via Campesina and Food Sovereignty. *Human Geography*, 1(1), 74-80.
- Desmarais, A. (Marzo de 2011). *Resumen historico de La Vía Campesina*. Recuperado el 15 de Junio de 2017, de Diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8766.html>
- Desmarais, A., & Whitman, H. (2013). Farmers, foodies & First Nations: Getting to food sovereignty in Canada. *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. Yale University.
- Devereux, S., & Berge, K. (2000). *Famine in the twentieth century*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Edelman, M. (2014). Food sovereignty: Forgotten genealogies and future regulatory challenges. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 959-978.

- Edelman, M. (2017). How much food sovereignty can you get for one million dollars? *El Futuro de la Alimentación y retos para el Siglo XXI*. 30, pág. 21. Vitoria: IKAS.
- Ehrlich, P. (1968). *The Population Bomb*. New York: Sierra Club - Ballantine.
- Ehrlich, P. R., & Ehrlich, A. (1993). *La explosión demográfica: El principal problema ecológico*. Barcelona: Salvat Editores.
- EKOS. (2012). Nueva Ruta de Consumo en Ecuador. *Ekos Negocios*. Recuperado el 8 de Enero de 2016, de <http://www.ekosnegocios.com/revista/pdfTemas/386.pdf>
- El Comercio. (27 de Septiembre de 2012). Correa considera que la prohibición constitucional de transgénicos es un error. Recuperado el 2 de Junio de 2017, de [http://www.elcomercio.com/politica/rafael-correa-prohibicion-constitucional-transgenicos-error\\_0\\_7](http://www.elcomercio.com/politica/rafael-correa-prohibicion-constitucional-transgenicos-error_0_7)
- El Universo. (05 de Diciembre de 2008). Gobierno fijará costo de insumos. Recuperado el 2 de Junio de 2017, de <http://www.eluniverso.com/2008/12/05/0001/9/D004974C229D4CB2830ED06F9A8A49CB.html>
- El Universo. (28 de Septiembre de 2009). Conaie inicia un paro contra Ley de Aguas y Gobierno amenaza. Recuperado el 2 de Junio de 2017, de <http://www.eluniverso.com/2009/09/28/1/1355/conaie-inicia-un-paro-contraley-aguas-gobierno-amenaza.html>
- Elizaga, J. C. (1979). *Dinámica y economía de la población*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ESPAC. (2014). *Encuesta de superficie de Producción Agropecuaria Continua*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador INEC. Recuperado el 26 de Diciembre de 2015, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-agropecuarias-2/>
- Espinel, R. (2010). Ruralidad y Soberanía Alimentaria en America Latina y el Caribe. *Ecuador Debate*(79), 151-162.
- ETC. (2010). *Quién alimenta al mundo*. Recuperado el 17 de Enero de 2015, de <http://www.grain.org/es/article/entries/4110-quien-alimenta-al-mundo>
- ETC Group. (2008). *Who Owns Nature?, Corporate Power and the Final Frontier in the Commodification of Life*. Recuperado el 12 de Marzo de 2013, de [http://www.etcgroup.org/en/materials/publications.html?pub\\_id=707](http://www.etcgroup.org/en/materials/publications.html?pub_id=707)

- Eurobarómetro. (2016). *La Política Agrícola Común*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado el 14 de Junio de 2017, de [https://ec.europa.eu/agriculture/survey\\_es](https://ec.europa.eu/agriculture/survey_es)
- Evenson, R. E., & Gollin, D. (2003). Assessing the impact of the Green Revolution, 1960 to 2000. *Science*, 300(5620), 758-762.
- FAO - FOOD SECURITY INDICATORS. (2014). *Food security indicators*. FAO. Recuperado el 1 de Diciembre de 2014, de <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.VHytdtKG8Wk>
- FAO. (1974). *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*. Roma.
- FAO. (1995). *Necesidades de alimentos y crecimiento de la población*. Roma: Cumbre Mundial de la Alimentación.
- FAO. (1996a). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma. Recuperado el 17 de Enero de 2015, de <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s04a.htm>
- FAO. (1996b). *Necesidades de alimentos y crecimiento de la población. Documentos técnicos de referencia 15. Volumen 1*. Roma. Recuperado el 1 de Diciembre de 2014, de <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s04a.htm>
- FAO. (1996c). *Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde*. Roma. Recuperado el 17 de Noviembre de 2014, de <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s06.htm>
- FAO. (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Enseñanzas de los cincuenta últimos años*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO. (2002). *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030*. Roma: Dirección de Información de la FAO.
- FAO. (2002). *World agriculture: towards 2015/2030*. Roma: Food and Agriculture Organization.
- FAO. (2004a). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

- FAO. (2004b). *Política de desarrollo agrícola Conceptos y principios*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2006). *Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 7 de Febrero de 2016, de [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf)
- FAO. (2008). *Situación de las mujeres rurales en el Ecuador*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2011a). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Recuperado el 1 de Junio de 2017, de <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>
- FAO. (2011b). *Energy-smart food for people and climate*. Recuperado el 1 de Junio de 2017, de Food and Agriculture Organization of the United Nations: <http://www.fao.org/docrep/014/i2454e/i2454e00.pdf>
- FAO. (2011c). *Epidemiología Participativa. Métodos para la recolección de acciones y datos orientados a la inteligencia epidemiológica*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2014a). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014*. San José: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2014b). *Mapa Mundial del hambre*. Recuperado el 10 de Abril de 2017, de [http://www.fao.org/fileadmin/templates/hunger\\_portal/img/map2014/poster\\_web\\_rev2\\_ESP-WFS.jpg](http://www.fao.org/fileadmin/templates/hunger_portal/img/map2014/poster_web_rev2_ESP-WFS.jpg)
- FAO. (27 de Octubre de 2014c). *La FAO colaborará con La Vía Campesina, el mayor movimiento de pequeños productores de alimentos del mundo*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/about/meetings/global-dialogue-on-family-farming/es/>
- FAO. (2015a). *Índice de precios de los alimentos*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado el Mayo de 2015, de <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

- FAO. (2015b). *World fertilizer trends and outlook to 2018*. Roma: Food and Agriculture Organization.
- FAO. (2015c). *El trabajo de la sobre cambio climático*. Roma: FAO. Recuperado el 1 de Junio de 2017, de <http://www.fao.org/3/a-i5165s.pdf>
- FAO, FIDA y PMA. (2012). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO, FIDA y PMA. (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO, FIDA y PMA. (2014). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO, FIDA y PMA. (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO-RLC. (2013). *Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina. Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO.
- FAOSTAT. (2014). *Consultas varias de estadísticas*. Obtenido de [www.faostat.org](http://www.faostat.org)
- FAOSTAT. (2015). *Estadísticas mundiales de consumo*. Recuperado el 16 de Mayo de 2015, de <http://faostat3.fao.org/compare/S>
- FENOCIN. (24 de Enero de 2008). *Propuestas de FENOCIN recogen cambios profundos para el agro*. Recuperado el 11 de Septiembre de 2013, de <http://www.fenocin.org/elisaboletines.html>
- Ferrer, A. (1996). *Historia de la Globalización: orígenes del orden económico mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Flores, J. (2011). *Tierra y Mujeres: Un problema económico y sexual*. En SIPAE, *Tierra Urgente*. Quito: SIPAE.

- Foro Nyeléni. (2007). Informe de Síntesis. Nyeléni: Vía Campesina. Obtenido de <http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/31Mar2007NyeleniInformeDeSintesis-es.pdf>
- Friedmann, H., & McMichael, P. (1989). Agriculture and the state system: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia ruralis*, 29(2), 93-117.
- Fundación Cajamar. (2009). *El nuevo sistema agroalimentario. Retos para el cooperativismo agrario andaluz*. Almería: Ed. Cajamar. Colección Mediterráneo económico.
- Furtado, C. (1976). *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*. Buenos Aires, México y Madrid: Siglo XXI.
- Furtado, C. (23 de Septiembre de 2004a). Receta para el crecimiento. (A. Kassab, Entrevistador)
- Furtado, C. (2004b). Los desafíos de la nueva generación. En CLACSO, *Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- GAD Pichincha. (2013). *Ordenanza para fomentar la producción de alimentos agroecológicos en la provincia de Pichincha*. Quito: Gobierno Autónomo de la Provincia de Pichincha.
- GAD-Pichincha. (2015). *Presupuesto 2016 de la provincia de Pichincha*. Quito. Recuperado el 12 de Enero de 2016, de <http://www.pichinchaldia.gob.ec/actualidad/item/1645-30-085-00-00-es-el-presupuesto-provincial-de-pichincha-para-el-2016.html>
- García, F. (2005). El sector agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(24), 71-88.
- García, J. M., & López, T. (2009). Los cambios en el consumo alimentario: repercusión en los productos mediterráneos. *Mediterráneo Económico*(15).
- Gascón, J. (2011). ¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria? Una comparación entre los gobiernos nacionalistas latinoamericanos del Siglo XX y los pos-neoliberales a partir de sus políticas agrarias. En J. Gascón, & X. Montagut, *Estado, Movimientos Sociales y Soberanía Alimentaria en América Latina ¿Hacia un cambio de*

- paradigma agrario?* (págs. 215-259). Quito: ICARIA Editorial; FLACSO-Ecuador.
- Gauster, S. (19 de Marzo de 2011). El campesinado y las políticas públicas en América Latina. *Diario la Jornada*. Recuperado el 17 de Enero de 2015, de <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/19/america.html>
- Gaybor, A. (2010). Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua. En A. Acosta, & E. Martínez, *Agua. Un derecho humano fundamental* (págs. 47-65). Quito: Abya Yala.
- Giunta, I. (2014). Food sovereignty in Ecuador: Peasant struggles and the challenge of institutionalization. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1201-1224.
- GLOOBAL. (Octubre de 2014). *Las Organizaciones Miembros de la CLOC*. Recuperado el 15 de Junio de 2017, de Gloobal cooperación: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=3373&entidad=Agentes&html=1>
- Gobierno de Argentina. (2015). *Historia de la inmigración*. Recuperado el 19 de Mayo de 2015, de <http://www.argentina.gob.ar/pais/poblacion/49-inmigraci%C3%B3n.php>
- Godwin, W. (1820). *Of Population: an Enquiry concerning the power of increase in the numbers of mankind, being an answer to Mr. Malthus's Essay on that subject*. Londres: Longman, Hurst, Rees, Orme & Brown.
- González, M. (24 de Diciembre de 2014). ¿Pueden los grupos de consumo llegar a más gente? *Diagonal*. Recuperado el 16 de Junio de 2017, de <https://www.diagonalperiodico.net/cuerpo/25169-pueden-grupos-consumo-llegar-mas-gente.html>
- Goodman, D., & Goodman, M. (2009). Alternative food networks. *International encyclopedia of human geography*, 3, 208-220.
- GRAIN. (2006). Soberanía Alimentaria y sistema alimentario mundial. *Biodiversidad Sustento y Culturas*(47), 1-4. Obtenido de <https://www.grain.org/es/article/archive/categories/115-biodiversidad-ene-2006>
- GRAIN. (2006). Soberanía Alimentaria y Sistema Alimentario Mundial. *Revista Biodiversidad*(47), 1-4.



- GRAIN. (2008a). *El negocio de matar de hambre*. Obtenido de <http://www.grain.org/article/entries/183-el-negocio-de-matar-de-hambre>
- GRAIN. (2008b). *Ayuda en semillas, agroempresas y crisis alimentaria*. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, de <http://www.grain.org/article/entries/1191-ayuda-en-semillas-agroempresas-y-crisis-alimentaria>
- GRAIN. (2009). *Las corporaciones siguen especulando con el hambre*. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, de <http://www.grain.org/article/entries/718-las-corporaciones-siguen-especulando-con-el-hambre>
- GRAIN. (2010). Soberanía alimentaria y las luchas de las mujeres. *Revista Biodiversidad*, 30-35. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, de <https://www.grain.org/e/4093>
- Green, R. H. (1989). El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales. *Comercio exterior*, 39(8), 663-673.
- Grinspun, R. (2008). Explorando las conexiones entre el comercio global, la agricultura industrial y el subdesarrollo rural. En L. North, & J. Cameron, *Desarrollo rural y neoliberalismo* (págs. 40-63). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Group, E. (2011). *Who will control the Green Economy*. Obtenido de [http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/pdf\\_file/ETC\\_wwctge\\_4web\\_Dec2011.pdf](http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/pdf_file/ETC_wwctge_4web_Dec2011.pdf)
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones persistentes. En A. Matarán Ruiz, & F. López Castellano, *La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo*. Granada: Universidad de Granada.
- Guillamón, A. (2009). ¿La Alimentación Negocio o Derecho? Claves para la Soberanía Alimentaria. En Entrepueblos, *Mujeres Alimentando el mundo. Soberanía Alimentaria en defensa de la vida y del planeta* (págs. 16-37). Barcelona: Entrepueblos.
- Harcourt, W. (2008). Food sovereignty and the right to live. *Development*, 51(4), 439.
- Harnecker, M. (2002). *Sin tierra. Construyendo movimiento social*. Madrid: Siglo XXI.

- Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Alkon, A., & Lambrick, F. (2009). *Food policy councils: Lessons learned*. Oakland: Institute for food and development policy.
- Hartman, G. L., West, E. D., & Herman, T. K. (2011). Crops that feed the World 2. Soybean—worldwide production, use, and constraints caused by pathogens and pests. *Food Security*, 31(1), 5-17.
- Harvey, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid: AKAL.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Heinisch, C. (2013). Soberanía alimentaria: un análisis del concepto. En F. Hidalgo, P. Lacroix, & P. Román, *Comercialización y soberanía alimentaria*. Quito: SIPAE.
- Hidalgo, F. (14 de Octubre de 2011). *Tierra: Soberanía Alimentaria y Buen Vivir*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015, de lalineadefuego.info: <http://lalineadefuego.info/2011/10/14/tierra-soberania-alimentaria-y-buen-vivir-por-francisco-hidalgo/>
- Hidalgo, F. (2013). Sembrando la soberanía alimentaria en Ecuador. En F. Hidalgo, P. Lacroix, & P. Román, *Comercialización y Soberanía alimentaria*. Quito: SIPAE.
- Hobsbawm, E. J., & Faci, J. (1998). *Historia del siglo XX*. Madrid: Editorial Crítica.
- Holt-Giménez, E. (2009). From food crisis to food sovereignty: the challenge of social movements. *Monthly Review*, 61(3), 142.
- Hospes, O. (2014). Food sovereignty: the debate, the deadlock, and a suggested detour. *Agriculture and Human Values*. 31(1), 119-130.
- Houtart, F. (2014). El desafío de la agricultura campesina para el Ecuador. En C. A. Alberto Acosta, *La restauración conservadora del correísmo* (págs. 167-178). Quito: Montecristi Vive.
- IFAD. (2013). *La pobreza rural Ecuador*. Recuperado el 4 de Octubre de 2013, de <http://www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/ecuador>
- IFPRI. (2013). *The Challenge of Hunger 2013: Global Hunger Index: Facts, Determinants, and Trends*. Washington DC, Bonn, and Dublin: International Food Policy Research Institute.
- IICA. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

- INEC. (2010). *Censo de población y vivienda*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado el 29 de Septiembre de 2013, de [http://www.inec.gob.ec/cpv/?TB\\_iframe=true&height=450&width=800'%20rel=slbox](http://www.inec.gob.ec/cpv/?TB_iframe=true&height=450&width=800'%20rel=slbox)
- INEC. (2013). *Reporte de Pobreza por Ingresos*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INEC. (2014). *Encuesta sobre Uso de Agroquímicos y su Destino Final en la Agricultura*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/Plaguicidas.pdf>
- INEC. (2015). *Reporte de Pobreza por Ingresos*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.
- James, C. (2013). Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2013. *ISAAA Brief(46)*.
- Jaramillo, S. G., & Kirwan, E. (2013). Las canastas comunitarias en Ecuador: una apuesta por la salud, la economía y la solidaridad. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales(5)*, 9-11.
- Kahneman, D., & Knetsch, J. (1992). Valuing public goods: the purchase of moral satisfaction. *Journal of environmental economics and management*, 22(1), 57-70.
- Kannan, K. (2000). Poverty Alleviation as Advancing Basic Human Capabilities. Kerala's Achievements Compared. En B. Parayil, *Kerala: The Development Experience: Reflections on Sustainability and Replicability*. London: Zed Books.
- Kay, C. (1995a). El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural. *Nueva Sociedad(137)*, 60-81.
- Kay, C. (1995b). Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina. *Agricultura y sociedad(75)*, 27-82.
- Kay, C. (1998). Latin America's agrarian reform: lights and shadows. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives(2)*, 9-31.
- Kay, C. (1999). América Latina. Mirando hacia atrás: el tiempo de las reformas agrarias. *Revista Envío(208)*, 1-13.

- Kay, C. (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En F. G. Pascaul, *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Madrid: Universidad de LLEIDA.
- Kay, C. (2007). Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX. *La enseñanza del desarrollo rural: enfoques y perspectivas* (págs. 49-111). Bogotá: Universidad Javeriana.
- Kay, C. (2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Revista Mexicana de Sociología*, 71(4), 607-645.
- Kay, C. (2012). Visión de la Concentración de la Tierra en América Latina. *La Concentración de la Tierra: Un Problema Prioritario en el Ecuador Contemporáneo*. Quito: FLACSO. Obtenido de <https://repub.eur.nl/pub/39068/>
- Kirwan, E. (2008). La canasta comunitaria: una plataforma urbano-rural para la seguridad alimentaria. *Revista de Agroecología*, 3(24), 26-29.
- Korovkin, T., & Sanmiguel, O. (2007). Estándares de trabajo sindicalización industria florícola mujeres trabajadoras condiciones laborales neoliberalismo. *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*(29).
- Landívar, N., & Yulan, M. (2011). *Monitoreo de las políticas de redistribución de tierras estatal y el derecho a la alimentación de los poseionarios*. Quito: FIAN-Ecuador.
- Landívar, N., Macías, M., & Yulán, M. (2013). *Monitoreo de Políticas de Tierra y el Derecho a la Alimentación en Ecuador*. Quito: FIAN-Ecuador.
- Larrea, C. (2011). El agua y el futuro de la alimentación mundial. *Ecuador Debate*(82).
- Larrea, F. (2008). Los campesinos diversificados en procesos de transición agroecológica hacia la Soberanía Alimentaria. En F. Campana, F. Larrea, & B. Rubio, *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesina* (págs. 161-184). Quito: Ediciones La Tierra.
- Lasso, G. (2017). Territorios en disputa: Un análisis de la Soberanía Alimentaria en Ecuador. *El futuro de la alimentación y retos de la agricultura para el siglo XXI*. 40, pág. 30. Vitoria: IKAS.
- Latouche, S. (2009). Decrecimiento o barbarie. *Revista Papeles*(107).

- Lenin, V. I. (1899). *El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Barcelona 1974: Editorial Ariel.
- León, I., & Serna, L. (2009). Las Mujeres Gestoras de la Soberanía Alimentaria. En Entrepueblos, *Mujeres Alimentando el mundo. Soberanía Alimentaria en defensa de la vida y del planeta* (págs. 16-39). Barcelona: Entrepueblos.
- León, M. (2009). La tierra, el sumak kawsay y las mujeres. En ENTREPUEBLOS, *Las mujeres Alimentan el Mundo Soberanía Alimentaria en defensa de la vida y el planeta*. Barcelona: Entrepueblos.
- León, X. (2012). Políticas agrarias del gobierno de Correa. En A. Ecológica, *Análisis del Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: Acción Ecológica.
- León, X. (2014). Transgénicos, agroindustria y soberanía alimentaria. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*(16), 29-53.
- León, X., & Yumbra, M. R. (2010). *El agronegocio en Ecuador: El caso del Maíz*. Quito: Acción Ecológica.
- Llambí, L. (2000). Procesos de globalización y sistemas agroalimentarios: los retos de América Latina. *Revista agroalimentaria*, 6(10), 91-102.
- Long, A., & Van der Ploeg, J. (1994). Endogenous Development: Practices and Perspectives. En J. Van der Ploeg, & A. Long, *Born from within. Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development* (págs. 1-7). Assen: Van Gorcum.
- Long, N. (1996). Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural. En H. De Grammont, & H. Tejera, *La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial* (págs. 35-74). México: Plaza y Valdés editores.
- López García, D. (2011). Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana. / *Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana*. Cáceres.
- LORSA. (2009). *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Macías, L., & Castrillón, P. (2007). *Teoría económica y algunas experiencias latinoamericanas relativas a la agroindustria*. México: Edición electrónica gratuita. Obtenido de [ww.eumed.net/libros/2007b/30](http://ww.eumed.net/libros/2007b/30)

- MAGAP. (2008). *Demandas de materias primas y su proyección para el año 2008*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 12 de Noviembre de 2014, de [http://www.afaba.org/\\_docs/demanda.pdf](http://www.afaba.org/_docs/demanda.pdf)
- MAGAP. (2011). *Programas Emblemáticos*. Quito: Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca. Recuperado el 3 de Octubre de 2014, de <http://www.magap.gob.ec>
- MAGAP. (2012a). *Volúmenes de absorción de cosechas de maíz*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 23 de Noviembre de 2013, de [http://servicios.agricultura.gob.ec/sinagap/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=472](http://servicios.agricultura.gob.ec/sinagap/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=472)
- MAGAP. (2012b). *Rendición de cuentas 2012*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 2 de Marzo de 2016, de <http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/Informe-Rend-Ctas-MAGAP1.pdf>
- MAGAP. (2013). *MAGAP ejecuta acciones en beneficio del pequeño productor*. Quito: Ministerio de agricultura y Ganadería. Obtenido de <http://www.agricultura.gob.ec/magap-ejecuta-acciones-en-beneficio-del-pequeno-productor/>
- MAGAP. (2014). *Informe de Gestión 2014*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 27 de Diciembre de 2015, de <http://balcon.magap.gob.ec/mag01/magapaldia/RDC%202014/rendicion%20ultimos/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20MAGAP%202014.pdf>
- MAGAP. (2015). *Estadísticas de créditos concedidos*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 13 de Diciembre de 2015, de <http://sinagap.agricultura.gob.ec/credito-banco-nacional-del-fomento-bnf-2/nacional/ano-2015>
- MAGAP. (2016). *Presupuesto de la Institución*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 2 de Marzo de 2016, de <http://www.agricultura.gob.ec/transparencia/>
- MAGRAMA. (Diciembre de 2016). *Informe sobre la alimentación mes a mes*. Obtenido de MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE:

- [http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/informemesamesalimentaciondiciembre2016\\_tcm7-453986.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/informemesamesalimentaciondiciembre2016_tcm7-453986.pdf)
- Malagon, E. (2009). *Multifuncionalidad e instrumentos de política agraria: El caso de la política agroambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. San Sebastián: HEGOA-Instituto de Estudios sobre cooperación y el desarrollo - UPV.
- Maldonado, A. (2010). *Un indicador para el Sumak Kawsay o Buen Vivir*. Bilbao: HEGOA.
- Malthus, R. (1798). *Primer ensayo sobre la población, Versión en Español*. Barcelona: Ediciones Altaya 1997.
- Martín, F., & Varela, M. (2012). *Hacia una mayor concentración de los grupos económicos del Ecuador*. Quito: Ekos. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, de <http://www.ekosnegocios.com/negocios/m/verArticulo.aspx?idArt=355>
- Martínez Valle, L. (1999). Respuestas endógenas y alternativas de los campesinos frente al ajuste: El caso Ecuador. En V. Bretón, F. García, & A. Roca, *Los límites del desarrollo: modelos "rotos" y modelos "por construir" en América Latina*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Martínez, E. (2011). La Naturaleza con Derechos: De la filosofía a la política (prologo). En A. Acosta, & E. Martínez, *La Naturaleza con Derechos*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Martínez, L. (2002). Trabajo flexible vs. banano boyante. En L. Martínez, *Dinámicas rurales en el subtrópico*. Quito: CAAP.
- Martínez, L. (2006). La pluriactividad entre los pequeños productores rurales: El caso ecuatoriano. *VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Martínez, L. (2009). Repensando el desarrollo rural en la dimensión del territorio: una reflexión sobre los límites del PROLOCAL en el caso ecuatoriano. *European Review of Latin American & Caribbean Studies*(87), 27-45.
- Martínez, L., & North, L. (2008). *Vamos dando la vuelta. Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. Quito: FLACSO- Ecuador.

- Martínez-Alier, J. (1994). Agricultura campesina, Mercado y biodiversidad. Valoración económica Vs. valoración socioecológica. *Nueva Sociedad*(132), 30-43.
- Martínez-Alier, J. (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Polis*(13). doi:10.4000/polis
- Martínez-Torres, M. E., & Rosset, P. M. (2014). Diálogo de saberes in La Vía Campesina: food sovereignty and agroecology. *Journal of Peasant Studies*, 4(16), 979-997.
- Marx, K. (1850). The Class struggles in France 1848-1850. En S. Teodor. México: Fondo de cultura Económica 1979.
- Maye, D., & Kirwan, J. (2010). Alternative food networks. *Sociopedia.isa*. doi:10.1177/205684601051
- McMichael, P. (1991). Food, the state, and the world economy. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 1(1), 71-85.
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- McMichael, P. (2011). Food system sustainability: Questions of environmental governance in the new world (dis)order . *Global Environmental Change* 21, 804-812.
- McMichael, P. (2013). Historicizing food sovereignty: A food regime perspective. *Food sovereignty: A critical dialogue* (pág. 30). New Haven: Yale University. Obtenido de [https://www.tni.org/files/download/13\\_mcmichael\\_2013.pdf](https://www.tni.org/files/download/13_mcmichael_2013.pdf)
- McMichael, P. (2016). Commentary: Food regime for thought. *The Journal of Peasant Studies*, 43(3), 648-670.
- Meadows, D. H., Goldsmith, & Edward, I. (1972). *The limits to growth*. Londres: Earth Island Limited.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministerio Finanzas del Ecuador. (2016). *Ejecución Presupuestaria*. Quito: Gobierno del Ecuador. Recuperado el 2 de Marzo de 2016, de <http://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>



- Montagut, X. (2011). Introducción. En J. Gascón, & X. Montagut, *Estado, Movimientos Sociales y Soberanía Alimentaria en América Latina ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?* (págs. 7-23). Quito: Icaria Editorial - FLACSO Ecuador.
- Montagut, X., & Dogliotti, F. (2006). *Alimentos globalizados: soberanía alimentaria y comercio justo*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Muratorio, B. (2005). Historia de vida de una mujer amazónica: intersección de autobiografía, etnografía e historia. *Revista Iconos*(21), 129-143.
- Negocios Inclusivos. (2010). *Gobierno de Ecuador presenta Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos*. Quito: Red de Negocios Inclusivos. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, de <http://red.negociosinclusivos.org/news/2010/07/19/0001>
- Nestle, M. (1999). Animal v. plant foods in human diets and health: is the historical record unequivocal? *Proceedings of the Nutrition Society*, 58(2), 211-218.
- North, L. (1997). ¿Qué Pasó en Taiwán? Un relato de la reforma agraria y de la industrialización rural (con unas observaciones comparativas en relación a América Latina). En L. Martínez, *El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural*. Quito: FLACSO.
- Ochoa, W. (2010). Migración, crecimiento y desarrollo en el Ecuador. *Revista Fuente*, 1(3).
- OMC. (2014). *Estadísticas del comercio internacional 2014*. Organización Mundial del Comercio. Recuperado el 21 de Enero de 2016, de [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2014\\_s/its14\\_highlights2\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2014_s/its14_highlights2_s.pdf)
- Orellana, J. (2007). *El gremio avícola nacional sus acciones, incidencias de las mismas y la necesidad del fortalecimiento gremial*. Quito: Corporación nacional de avicultores del Ecuador.
- Organización Mundial del Comercio. (2013). *Informe sobre el Comercio Mundial*. OMC. Recuperado el 17 de Enero de 2014, de [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/reser\\_s/wtr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/wtr_s.htm)
- Ortega, E. (1988). Agriculture as viewed by ECLAC. *CEPAL review*(35).
- Ortega, M., & Rivera, M. (2010). Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. "Nuevas herramientas para una nueva agricultura". *Revista iberoamericana de economía ecológica*, 14, 7-53.

- Ospina, P. (30 de Junio de 2011). *La redistribución agraria en la revolución ciudadana* <http://lalineadefuego.info/2011/06/30/la-redistribucion-agraria-en-la-revolucion-ciudadana-segunda-parte>. Obtenido de La línea de Fuego: <http://lalineadefuego.info/2011/06/30/la-redistribucion-agraria-en-la-revolucion-ciudadana-segunda-parte/>
- Padilla, M. C., & Guzmán, E. S. (2009). Aportando a la construcción de la soberanía alimentaria desde la agroecología. *Revista de Ecología Política*, 43-51.
- Patel, R. (2007). Transgressing rights: La Via Campesina's call for food sovereignty. *Feminist Economics*, 13(1), 87-116. doi:10.1080/13545700601086838.
- Patel, R. (2008). *Obesos y famélicos. El impacto de la globalización en el sistema alimentario mundial*. Barcelona: Los Libros del Lince.
- Patel, R. (2009). GRASSROOTS VOICES. Food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), 663-706.
- Pérez de Armiño, K. (1998). El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. *Cuadernos de trabajo de HEGOA*, 22.
- Pérez de Armiño, K. (2011). Crisis alimentaria y lucha contra el hambre en el África Subsahariana: la cuestionable contribución de los ODM. *Revista de Economía Mundial*(27), 117-148.
- Pérez de Armiño, K., & Vazquez, N. (2000). Natalidad, Políticas de control de la población. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo ICARIA - HEGOA*, 1-4. Obtenido de Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/153>
- PIDAASE. (2011). *Proyecto Integral para el desarrollo agrícola, ambiental, social de forma sostenible en Ecuador*. Quito: MAGAP. Recuperado el 3 de Octubre de 2013, de [http://www.magap.gob.ec/mag01/index.php?option=com\\_content&view=article&id=146&Itemid=](http://www.magap.gob.ec/mag01/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=)
- Pimbert, M. (2010). *Towards Food Sovereignty*. Londres: IEED.
- Pimentel, D. H., Bellotti, A. C., Forster, M. J., Oka, I. N., Sholes, O. D., & Whitman, R. J. (1973). Food production and the energy crisis. *Science*, 182(4111), 443-449.

- Piñeiro, M. E. (1988). La modernización agrícola y sus vínculos intersectoriales en el desarrollo de América Latina. *Revista del Banco de Comercio Exterior de México*, 38(8).
- Piñeiro, M., & Villarreal, F. (2005). Modernización agrícola y nuevos actores sociales. *Francia*, 1-77.
- Pipitone, U. (2001). Agricultura: el eslabón perdido. *Revista Nueva Sociedad*(174), 93.
- PNBV. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- PNBV. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Todo el Mundo Mejor*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- PNUD. (2013). *El PNUD destaca índice de desarrollo humano 'alto' de Ecuador*. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Recuperado el 20 de Diciembre de 2015, de <http://data.undp.org/resource/efc4-gjvq.json>
- PNUD. (2015). *Human Development Indicators*. Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 20 de Diciembre de 2015, de <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/ECU>
- Ponce, J., & Acosta, A. (2010). La pobreza en la revolución ciudadana ó ¿pobreza de revolución? *FLACSO-Ecuador*.
- Presidencia de la República. (2008). *El Mandato Agrícola*. Quito: Gobierno del Ecuador. Obtenido de [http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/mandato\\_agricola.pdf](http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/mandato_agricola.pdf)
- Pringle, P. (2003). *Food, inc: Mendel to Monsanto-the promises and perils of the biotech harvest*. New York: Simon and Schuster.
- Rebai, N. (2011). Entre agricultura comercial y soberanía alimentaria: Los retos del campesinado en la sierra ecuatoriana. *Revista Geográfica de América Central*, 1-17.
- Renting, H., Marsden, T., & Banks, J. (2003). Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and planning A*, 35(3), 393-411.

- Revista Vistazo. (2008). Revista Vistazo. *500 empresas más grandes*. Recuperado el 25 de Febrero de 2014, de <http://www.vistazo.com/pdf/500empresas.pdf>
- Revista Vistazo. (Septiembre de 2010). 500 mayores empresas del Ecuador. *Suplemento revista*.
- Ridley, M. (2010). *El optimista racional: ¿ tiene limites la capacidad de progreso de la raza humana?. Taurus, 2010*. Barcelona: Editorial Taurus.
- RIMISP. (2011). *Dinámicas territoriales del Secano Interior de la Región de O'higgins*. Santiago Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Robin, M.–M. (2013). *Las cosechas del futuro*. Barcelona: Ediciones Península.
- Roca, J. (2001). El debate sobre el crecimiento económico desde la perspectiva de la sostenibilidad y la equidad. En A. Dubois, J. Millán, & J. Roca, *Capitalismo, desigualdades y degradación ambiental* (págs. 16-50). Barcelona: Icaria.
- Rodríguez Vignoli, J. (2004). *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*. Santiago- Chile: CEPAL.
- Rosegrant, M. W., Leach, N., & Gerpacio, R. V. (1999). Alternative futures for world cereal and meat consumption. *Proceedings of the Nutrition Society, 58(2)*, 219-234.
- Rosset, P. (1998). La crisis de la agricultura convencional, la sustitución de insumos y el enfoque agroecológico. *Agroecología y desarrollo, 11*, 12.
- Rosset, P. (2003). Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements. *Institute for Food and Development Policy Backgrounder, 9(4)*, 4.
- Rosset, P. (2004). Soberanía alimentaria: reclamo mundial del movimiento campesino. *Policy, 9(94)*.
- Rosset, P. (2007). Mirando hacia el futuro: La Reforma Agraria y la Soberanía Alimentaria. *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales(26)*.
- Rosset, P. (2008). Food sovereignty and the contemporary food crisis. *Development, 51(4)*, 460-463.
- Rubio, B. (2002a). La exclusión de los campesinos y las nuevas corrientes teóricas de interpretación. *Nueva Sociedad(182)*, 21-33.

- Rubio, B. (2002b). Los impactos de la globalización sobre el campo mexicano. // *Congreso mundial sobre desarrollo rural en el marco de la globalización*. Laguardia: España.
- Rubio, B. (2004). La fase agroindustrial global y su repercusión en el campo mexicano. *Comercio exterior*, 54(11).
- Rubio, B. (2008a). De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria: Impacto sobre el campo mexicano. *Argumentos*, 21(57), 35-52.
- Rubio, B. (2008b). Una visión panorámica de las transformaciones agrarias en el Ecuador durante la fase neoliberal. En F. Campana, F. Larrea, & B. Rubio, *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador* (págs. 23-33). Quito: Ediciones La Tierra.
- Rubio, B. (2009). *Explotados y Excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Quito: SIPAE - Universidad Autónoma de Chapingo.
- Ruíz, M., & Iturralde, P. (2013). *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador*. Quito: Centro de derechos económicos y sociales CDES.
- Schejtman, A., Espíndola, E., León, A., & Martínez, R. (2004). *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SENPLADES. (2007). *Proceso participativo PND, jóvenes*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, de <http://plan.senplades.gob.ec/jovenes>
- SENPLADES. (2009). *Estrategia para el buen vivir rural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sevilla Guzmán, E. (2006). Agroecología y agricultura ecológica: hacia una "re" construcción de la soberanía alimentaria. *Agroecología*(1), 7-18.
- Sevilla Guzmán, E., & Soler Montiel, M. (2010). Agroecología y soberanía alimentaria: alternativas a la globalización agroalimentaria. *PH Cuadernos: patrimonio cultural en la nueva realidad andaluza*(26), 191-217.
- Shiva, V. (2003). *Las guerras del agua : privatización, contaminación y lucro*. Madrid: Siglo XXI Editores.

- SIISE. (2007). *Estadísticas Varias*. Recuperado el 24 de Febrero de 2014, de <http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/peranaiaf.pdf>
- Siliprandi, E. (2013). Soberanía Alimentaria y Ecofeminismo. En M. Cuéllar, A. Calle, & D. Gallar, *Procesos hacia la Soberanía Alimentaria perspectiva y prácticas desde la agroecología política*. Barcelona: Icaria.
- Simon, G. A. (2009). Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 4(224), 19-46.
- Simon, J. (1977). *The Economics of Population Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Simon, J. (1981). *The Ultimate Resource*. Princeton: Princeton University Press.
- SINAGAP. (2013). *Palma Africana*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 13 de Diciembre de 2015, de [http://sinagap.agricultura.gob.ec/phocadownloadpap/BoletinesCultivos/palma\\_africana.pdf](http://sinagap.agricultura.gob.ec/phocadownloadpap/BoletinesCultivos/palma_africana.pdf)
- SINAGAP. (2015). *Estructura productiva el arroz en el Ecuador*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Recuperado el 13 de Diciembre de 2015, de <http://sinagap.agricultura.gob.ec/produccion-arroz/arroz-estructura-productiva>
- Singer, P. (1975). Campo y ciudad en el contexto histórico latinoamericano. En L. Unikel, & A. Necochea, *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SIPAE. (2007). *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*. Quito: SIPAE.
- SIPAE. (2011). *Atlas sobre la tenencia de la tierra en el Ecuador*. Quito: SIPAE.
- Soberanía Alimentaria. (2013). Soberanía Alimentaria y Economía Solidaria son inseparables. *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*.(12).
- Soler Montiel, M., & Pérez Neira, D. (2013). *Canales cortos de comercialización alimentaria en la construcción de sistemas agroalimentarios alternativos*. Barcelona: Icaria.
- SRI. (2015). *Grupos Económicos*. Quito: Servicio de Rentas Internas Ecuador. Recuperado el 29 de Febrero de 2016, de <http://www.sri.gob.ec/de/335>

- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*(80).
- Teubal, M. (1995). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. Obtenido de <http://www.ruta.org:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/681/RN216.pdf?sequence=1>
- Teubal, M. (2005). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. Una nueva ruralidad en América Latina. 45-65.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tilman, D. (1998). The greening of the green revolution. *Nature*, 396(6708), 211-212.
- Torres, N., Maldonado, P., & Báez, J. (2017). *La tierra en la década ganada*. Quito: FIAN - Ecuador. Recuperado el 25 de Julio de 2017, de <http://cdes.org.ec/web/la-tierra-en-la-decada-ganada/>
- Tortosa, J. M. (2011). Sumak kawsay, suma qamaña, buen vivir. *Aportes Andinos*(28), 3.
- Trade Map. (2014). *Competitiveness Map: Trade Statistics for International Business Development*. Trade Map. Obtenido de <http://www.trademap.org/>
- UN stats. (1962). *International Trade Statistics 1900-1960*. New York: Statistical Office of the United Nations.
- Van der Ploeg, J. D. (2007). The third agrarian crisis and the re-emergence of processes of repeasantization. *Economía Agraria*(3).
- Van der Ploeg, J. D. (2014). Peasant-driven agricultural growth and food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 999-1030.
- Vargas, M., & Chantry, O. (2011). *Navegando por los meandros de la Especulación Alimentaria*. GRAIN. Recuperado el 2016 de Enero de 23, de <https://www.grain.org/es/article/entries/4241-navegando-por-los-meandros-de-la-especulacion-alimentaria>
- Velasco, F., & Abad, F. V. (1979). *Reforma agraria y movimiento campesino indígena de la Sierra: Hipótesis para una investigación*. Quito: El Conejo.

- Ventura i Oller, M. (1997). Etnografías mínimas del Ecuador. En J. Juncosa, *Etnografías mínimas del Ecuador*. Quito: Ediorial Abya Yala.
- Vergara- Camus, L., & Kay, C. (2017). The agrarian political economy of left-wing governments in Latin America: Agribusiness, peasants, and the limits of neo- developmentalism. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), 415-437.
- Vía Campesina. (1996). Food Sovereignty: A Future Without Hunger - NGO Forum to the World Summit. *Statement by the NGO Forum to the World Food Summit*. Roma. Obtenido de <http://www.voiceoftheturtle.org/library/1996%20Declaration%20of%20Food%20Sovereignty.pdf>
- Vía Campesina. (1996). Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre. *Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales* (pág. 3). Roma: Vía Campesina. Recuperado el 20 de Abril de 2017, de <https://nyeleni.org/spip.php?article38>
- Vía Campesina. (2007). Declaración de Nyéléni., (pág. 3). Nyéléni. Recuperado el 17 de enero de 2015, de <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf>
- Vía Campesina. (2011a). La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo. *Documento de Punto de Vista de la Vía Campesina*. Yakarta: La Vía Campesina.
- Vía Campesina. (11 de Febrero de 2011b). *¿Quiénes Somos?* Recuperado el 1 de Junio de 2017, de La Vía Campesina: <https://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44/iquisomos-mainmenu-45>
- Vía Campesina. (2013a). *Organizaciones miembros de La Vía Campesina*. Recuperado el 17 de Enero de 2014, de <http://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44/los-miembros-mainmenu-71>
- Vía Campesina. (Junio de 2013b). *Plataforma de la Vía Campesina para combatir el hambre y la pobreza en el mundo rural*. Recuperado el 14 de Enero de 2014, de <http://www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/6-yakarta-2013/declaracion-y-mociones/1795-plataforma-de-la-via-campesina-para-combatir-el-hambre-y-la-pobreza-en-el-mundo-rural>



- Vía Campesina. (14 de Junio de 2016a). *Lanzamiento Internacional de la VII Conferencia de La Vía Campesina*. Obtenido de La Vía Campesina: <https://viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/2698-lanzamiento-internacional-de-la-vii-conferencia-de-la-via-campesina>
- Vía Campesina. (2016b). Declaración de La Vía Campesina sobre Comercio, Mercados y el Desarrollo en el marco de la CNYCYD 2016. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (pág. 7). Nairobi: Vía Campesina.
- Vicepresidencia República del Ecuador. (2015). *Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva*. Quito: Gobierno del Ecuador.
- Von Braun, J. (2009). Addressing the food crisis: governance, market functioning, and investment in public goods. *Food Security*, 1(1), 9-15.
- Von Braun, J., & Meinzen-Dick, R. S. (2009). *Land grabbing by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Vorley, B. (2003). *Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer*. Londres: UK Food Group.
- Walker, B. (1998). Food production, population growth, and environmental security. *Debates on issues of our common future*, 128-132.
- Watts, M. (1990). Peasants under contract: agro-food complexes in the Third World. En H. Bernstein, *The Food Question: Profits versus People?* (págs. 149-162). Londres: Earthscan.
- Wezel, A., Bellon, S., Doré, T., Francis, C., Vallod, D., & David, C. (2009). Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for sustainable development*, 29(4), 503-515.
- Windfuhr, M., & Jonsén, J. (2005). *Food Sovereignty: Towards democracy in localized food systems*. Bradford: ITDG Publishing - FIAN International.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*. Sage: Newbury Park CA.
- Zapata, A., Ruiz, P., & Brassel, F. (2007). La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias. En F. Brassel, & M. Laforgue, *¿Reforma Agraria en el Ecuador?* (págs. 36-47). Quito: SIPAE.

- Zibechi, R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. *Osa!*, 9, 185-188.
- Ziegler, J. (2012). El arroz como producto financiero. *Le Monde diplomatique en español*(197), pág. 19.

## ANEXOS

---



**Anexo 1:**

**Guion de entrevistas:**

**Nombre del entrevistado:**

**Actor o grupo social:**

**Lugar de la entrevista:**

**Fecha de la entrevista:**

1. ¿Puede hablarnos de como desde su punto de vista se han realizado las Políticas Públicas en cuanto a Soberanía Alimentaria y Agroindustria en el Ecuador?
2. ¿Cree que estas políticas responden a lo que dice nuestra Constitución en Soberanía Alimentaria y Desarrollo Rural?
3. ¿Cuál es la visión de desarrollo rural y Soberanía Alimentaria que usted tiene?
4. ¿Considera que el modelo de desarrollo rural implementado por el Estado, responde a lo que la Constitución menciona?
5. ¿Cuál cree usted que son los principales obstáculos de las políticas públicas rurales en el país?
6. ¿A quién deberían beneficiar principalmente las políticas públicas rurales en el país?
7. ¿Se está beneficiando a los actores que ha mencionado en la actualidad y por qué?
8. ¿Cree que existe participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas y planes de desarrollo rural?
9. ¿Qué se debería hacer para lograr Soberanía Alimentaria en el país?
10. ¿Algún otro tema que desee mencionar?

**Anexo 2:**

**LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

**TÍTULO I PRINCIPIOS GENERALES**

Artículo 1. Finalidad.- Esta Ley tiene por objeto establecer los 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.

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

El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas en la Constitución de la República y la Ley.

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

Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la

producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquellas que defina el régimen de soberanía alimentaria.

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

Artículo 3. Deberes del Estado.- Para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el Art. 281 de la Constitución el Estado, deberá:

Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agroalimentario, que en el enfoque multisectorial de esta ley hace referencia a los recursos alimentarios provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales;

Establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra, desincentivos para la falta de aprovechamiento o acaparamiento de tierras productivas y otros mecanismos de redistribución de la tierra;

Impulsar, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos;

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

Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras que protejan al sector agroalimentario nacional para evitar la dependencia en la provisión alimentaria; y,

Promover la participación social y la deliberación pública en forma paritaria entre hombres y mujeres en la elaboración de leyes y en la formulación e implementación de políticas relativas a la soberanía alimentaria.

Artículo 4. Principios de aplicación de la ley.- Esta ley se regirá por los principios de solidaridad, autodeterminación, transparencia, no discriminación, sustentabilidad, sostenibilidad, participación, prioridad del abastecimiento nacional, equidad de género en el acceso a los factores de la producción, equidad e inclusión económica y social, interculturalidad, eficiencia e inocuidad, con especial atención a los microempresarios, microempresa o micro, pequeña y mediana producción.

## **TÍTULO II**

### **ACCESO A LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN ALIMENTARIA**



## **CAPÍTULO I**

### **ACCESO AL AGUA Y A LA TIERRA**

Artículo 5.- Acceso al Agua.- El Acceso y uso del agua como factor de productividad se regirá por lo dispuesto en la Ley que trate los recursos hídricos, su uso y aprovechamiento, y en los respectivos reglamentos y normas técnicas.

El uso del agua para riego, abrevadero de animales, acuicultura u otras actividades de la producción de alimentos, se asignará de acuerdo con la prioridad prevista en la norma constitucional, en las condiciones y con las responsabilidades que se establezcan en la referida ley.

Artículo 6. Acceso a la tierra.- El uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental.

La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje.

La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo, establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso

o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República.

## **CAPÍTULO II**

### **PROTECCIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD**

Artículo 7. Protección de la agrobiodiversidad.- El Estado así como las personas y las colectividades protegerán, conservarán los ecosistemas y promoverán la recuperación, uso, conservación y desarrollo de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella. Las leyes que regulen el desarrollo agropecuario y la agrobiodiversidad crearán las medidas legales e institucionales necesarias para asegurar la agrobiodiversidad, mediante la asociatividad de cultivos, la investigación y sostenimiento de especies, la creación de bancos de semillas y plantas y otras medidas similares así como el apoyo mediante incentivos financieros a quienes promuevan y protejan la agrobiodiversidad.

Artículo 8. Semillas.- El Estado así como las personas y las colectividades promoverán y protegerán el uso, conservación, calificación e intercambio libre de toda semilla nativa. Las actividades de producción, certificación, procesamiento y comercialización de semillas para el fomento de la agrobiodiversidad se regularán en la ley correspondiente.

El germoplasma, las semillas, plantas nativas y los conocimientos ancestrales asociados a éstas constituyen patrimonio del pueblo ecuatoriano, consecuentemente no serán objeto de apropiación bajo la forma de patentes u otras modalidades de propiedad intelectual, de conformidad con el Art. 402 de la Constitución de la República.

## **CAPÍTULO III**

### **INVESTIGACIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA Y DIÁLOGO DE SABERES**

Artículo 9. Investigación y extensión para la soberanía alimentaria.- El Estado asegurará y desarrollará la investigación científica y tecnológica en materia agroalimentaria, que tendrá por objeto mejorar la calidad nutricional de los alimentos, la productividad, la sanidad alimentaria, así como proteger y enriquecer la agrobiodiversidad.

Además, asegurará la investigación aplicada y participativa y la creación de un sistema de extensión, que transferirá la tecnología generada en la investigación, a fin de proporcionar una asistencia técnica, sustentada en un diálogo e intercambio de saberes con los pequeños y medianos productores, valorando el conocimiento de mujeres y hombres.

El Estado velará por el respeto al derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades de conservar y promover sus prácticas de manejo de biodiversidad y su entorno natural, garantizando las condiciones necesarias para que puedan mantener, proteger y desarrollar sus conocimientos colectivos, ciencias, tecnologías, saberes ancestrales y recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad.

Se prohíbe cualquier forma de apropiación del conocimiento colectivo y saberes ancestrales asociados a la biodiversidad nacional.

Artículo 10. Institucionalidad de la investigación y la extensión.- La ley que regule el desarrollo agropecuario creará la institucionalidad necesaria encargada de la investigación científica, tecnológica y de extensión, sobre los sistemas alimentarios, para orientar las decisiones y las políticas públicas y alcanzar los objetivos señalados en el artículo anterior; y establecerá la asignación presupuestaria progresiva anual para su financiamiento.

El Estado fomentará la participación de las universidades y colegios técnicos agropecuarios en la investigación acorde a las demandas de los sectores campesinos, así como la promoción y difusión de la misma.

Artículo 11. Programas de investigación y extensión.- En la instancia de la investigación determinada en el artículo anterior y en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Plan Nacional de Desarrollo, se creará:

Un programa de difusión y transferencia de tecnología dirigido al sector agroalimentario, con preferencia en los pequeños y medianos productores que tendrá un enfoque de demanda considerando la heterogeneidad de zonas agrobioclimáticas y patrones culturales de producción; y,

Un programa para el análisis de los diversos sistemas alimentarios existentes en las diferentes regiones del país, a fin de orientar las políticas de mejoramiento de la soberanía alimentaria.

### **TÍTULO III**

#### **PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA CAPÍTULO I FOMENTO A LA PRODUCCIÓN**

Artículo 12. Principios generales del fomento.- Los incentivos estatales estarán dirigidos a los pequeños y medianos productores, responderán a los principios de inclusión económica, social y territorial, solidaridad, equidad, interculturalidad, protección de los saberes ancestrales, imparcialidad, rendición de cuentas, equidad de género, no discriminación, sustentabilidad, temporalidad, justificación técnica, razonabilidad, definición de metas, evaluación periódica de sus resultados y viabilidad social, técnica y económica.

Artículo 13. Fomento a la micro, pequeña y mediana producción.- Para fomentar a los microempresarios, microempresa o micro, pequeña y mediana producción agroalimentaria, de acuerdo con los derechos de la naturaleza, el Estado:

Otorgará crédito público preferencial para mejorar e incrementar la producción y fortalecerá las cajas de ahorro y sistemas crediticios solidarios, para lo cual

creará un fondo de reactivación productiva que será canalizado a través de estas cajas de ahorro;

Subsidiará total o parcialmente el aseguramiento de cosechas y de ganado mayor y menor para los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, de acuerdo al Art. 285 numeral 2 de la Constitución de la República;

Regulará, apoyará y fomentará la asociatividad de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, de conformidad con el Art. 319 de la Constitución de la República para la producción, recolección, almacenamiento, conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de sus productos. El Ministerio del ramo desarrollará programas de capacitación organizacional, técnica y de comercialización, entre otros, para fortalecer a estas organizaciones y propender a su sostenibilidad;

Promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y la diversificación productiva para el aseguramiento de la soberanía alimentaria;

Fomentará las actividades artesanales de pesca, acuicultura y recolección de productos de manglar y establecerá mecanismos de subsidio adecuados;

Establecerá mecanismos específicos de apoyo para el desarrollo de pequeñas y medianas agroindustrias rurales;

Implementará un programa especial de reactivación del agro enfocado a las jurisdicciones territoriales con menores índices de desarrollo humano;

Incentivará de manera progresiva la inversión en infraestructura productiva: centros de acopio y transformación de productos, caminos vecinales; e,

Facilitará la producción y distribución de insumos orgánicos y agroquímicos de menor impacto ambiental.

Artículo 14. Fomento de la producción agroecológica y orgánica.- El Estado estimulará la producción agroecológica, orgánica y sustentable, a través de mecanismos de fomento, programas de capacitación, líneas especiales de crédito y mecanismos de comercialización en el mercado interno y externo, entre otros.

En sus programas de compras públicas dará preferencia a las asociaciones de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y a productores agroecológicos.

Artículo 15. Fomento a la Producción agroindustrial rural asociativa.- El Estado fomentará las agroindustrias de los pequeños y medianos productores organizados en forma asociativa.

Artículo 16. Producción pesquera y acuícola.- El Estado fomentará la producción pesquera y acuícola sustentable, y establecerá las normas de protección de los ecosistemas. Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes en la materia, con el fin de garantizar procesos de repoblamiento y recuperación del manglar.

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

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

Artículo 17. Leyes de fomento a la producción.- Con la finalidad de fomentar la producción agroalimentaria, las leyes que regulen el desarrollo agropecuario, la agroindustria, el empleo agrícola, las formas asociativas de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, el régimen tributario interno y el sistema financiero destinado al fomento agroalimentario, establecerán los mecanismos institucionales, operativos y otros necesarios para alcanzar este fin.

El Estado garantizará una planificación detallada y participativa de la política agraria y del ordenamiento territorial de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, preservando las economías campesinas, estableciendo normas claras y justas respecto a la operación y del control de la agroindustria y de sus plantaciones para garantizar equilibrios frente a las economías campesinas, y respeto de los derechos laborales y la preservación de los ecosistemas.

## **CAPÍTULO II**

### **ACCESO AL CAPITAL E INCENTIVOS**

Artículo 18. Capital.- Para desarrollar actividades productivas de carácter alimentario, el Estado impulsará la creación de fuentes de financiamiento en condiciones preferenciales para el sector, incentivos de tipo fiscal, productivo y comercial, así como fondos de garantía, fondos de re-descuento y sistemas de seguros, entre otras medidas. Los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores tendrán acceso preferente y diferenciado a estos mecanismos, de conformidad con el Art. 311 de la Constitución de la República.

Artículo 19. Seguro agroalimentario.- El Ministerio del ramo, con la participación y promoción de la banca pública de desarrollo y el sector financiero, popular y solidario, implementarán un sistema de seguro agroalimentario para cubrir la producción y los créditos agropecuarios afectados por desastres naturales, antrópicos, plagas, siniestros climáticos y riesgos del mercado, con énfasis en el pequeño y mediano productor.

Artículo 20.- Subsidio agroalimentario.- En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará mecanismos de mitigación incluyendo subsidios oportunos y adecuados, priorizando a los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores afectados.

### **CAPÍTULO III**

#### **COMERCIALIZACIÓN Y ABASTECIMIENTO AGROALIMENTARIO**

Artículo 21. Comercialización interna.- El Estado creará el Sistema Nacional de Comercialización para la soberanía alimentaria y establecerá mecanismos de apoyo a la negociación directa entre productores y consumidores, e incentivará la eficiencia y racionalización de las cadenas y canales de comercialización. Además, procurará el mejoramiento de la conservación de los productos alimentarios en los procesos de post-cosecha y de comercialización; y, fomentará mecanismos asociativos de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores de alimentos, para protegerlos de la imposición de condiciones desfavorables en la comercialización de sus productos, respecto de las grandes cadenas de comercialización e industrialización, y controlará el cumplimiento de las condiciones contractuales y los plazos de pago.

Los gobiernos autónomos descentralizados proveerán de la infraestructura necesaria para el intercambio y comercialización directa entre pequeños productores y consumidores, en beneficio de ambos, como una nueva relación de economía social y solidaria.

La ley correspondiente establecerá los mecanismos para la regulación de precios en los que participarán los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y los consumidores de manera paritaria, y



para evitar y sancionar la competencia desleal, las prácticas monopólicas, oligopólicas, monopsónicas y especulativas.

El Estado procurará el mejoramiento de la conservación de los productos alimentarios en los procesos de post-cosecha y de comercialización.

La ley correspondiente establecerá los mecanismos para evitar y sancionar la competencia desleal, así como las prácticas monopólicas y especulativas.

Artículo 22. Abastecimiento interno.- El Estado a través de los organismos técnicos especializados, en consulta con los productores y consumidores determinará anualmente las necesidades de alimentos básicos y estratégicos para el consumo interno que el país está en condiciones de producir y que no requieren de importaciones.

Artículo 23. Comercialización externa.- Los Ministerios a cargo de las políticas agropecuarias y de comercio exterior establecerán los mecanismos y condiciones que cumplirán las importaciones, exportaciones y donaciones de alimentos, las cuales no atentarán contra la soberanía alimentaria.

Además, el Presidente de la República establecerá la política arancelaria que se orientará a la protección del mercado interno, procurando eliminar la importación de alimentos de producción nacional y prohibiendo el ingreso de alimentos que no cumplan con las normas de calidad, producción y procesamiento establecidas en la legislación nacional.

## **CAPÍTULO IV**

### **SANIDAD E INOCUIDAD ALIMENTARIA**

Artículo 24. Finalidad de la sanidad.- La sanidad e inocuidad alimentarias tienen por objeto promover una adecuada nutrición y protección de la salud de las personas; y prevenir, eliminar o reducir la incidencia de enfermedades que se puedan causar o agravar por el consumo de alimentos contaminados.

Artículo 25. Sanidad animal y vegetal.- El Estado prevendrá y controlará la introducción y ocurrencia de enfermedades de animales y vegetales; asimismo promoverá prácticas y tecnologías de producción, industrialización, conservación y comercialización que permitan alcanzar y afianzar la inocuidad de los productos. Para lo cual, el Estado mantendrá campañas de erradicación de plagas y enfermedades en animales y cultivos, fomentando el uso de productos veterinarios y fitosanitarios amigables con el medio ambiente.

Los animales que se destinen a la alimentación humana serán reproducidos, alimentados, criados, transportados y faenados en condiciones que preserven su bienestar y la sanidad del alimento.

Artículo 26. Regulación de la biotecnología y sus productos.- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente y solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. 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. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.

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

Las leyes que regulen la agrobiodiversidad, la biotecnología y el uso y comercialización de sus productos, así como las de sanidad animal y vegetal establecerán los mecanismos de sanidad alimentaria y los instrumentos que garanticen el respeto a los derechos de la naturaleza y la producción de

alimentos inocuos, estableciendo un tratamiento diferenciado a favor de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores.

#### **TÍTULO IV CONSUMO Y NUTRICIÓN**

Artículo 27. Incentivo al consumo de alimentos nutritivos.- Con el fin de disminuir y erradicar la desnutrición y malnutrición, el Estado incentivará 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.

Artículo 28. Calidad nutricional.- Se prohíbe la comercialización de productos con bajo valor nutricional en los establecimientos educativos, así como la distribución y uso de éstos en programas de alimentación dirigidos a grupos de atención prioritaria.

El Estado incorporará en los programas de estudios de educación básica contenidos relacionados con la calidad nutricional, para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos.

Las leyes que regulan el régimen de salud, la educación, la defensa del consumidor y el sistema de la calidad, establecerán los mecanismos necesarios para promover, determinar y certificar la calidad y el contenido nutricional de los alimentos, así como también para restringir la promoción de alimentos de baja calidad, a través de los medios de comunicación.

Artículo 29. Alimentación en caso de emergencias.- En caso de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación, el Estado, mientras exista la emergencia, implementará programas de atención emergente para dotar de alimentos suficientes a las poblaciones afectadas, y para reconstruir la infraestructura y recuperar la capacidad productiva, mediante el empleo de la mano de obra de dichas poblaciones.

Artículo 30. Promoción del consumo nacional.- El Estado incentivará y establecerá convenios de adquisición de productos alimenticios con los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores agroalimentarios para atender las necesidades de los programas de protección alimentaria y nutricional dirigidos a poblaciones de atención prioritaria. Además implementará campañas de información y educación a favor del consumo de productos alimenticios nacionales principalmente de aquellos vinculados a las dietas tradicionales de las localidades.

## **TÍTULO V**

### **PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Artículo 31. Participación social.- La elaboración de las leyes y la formulación e implementación de las políticas públicas para la soberanía alimentaria, contarán con la más amplia participación social, a través de procesos de deliberación pública promovidos por el Estado y por la sociedad civil, articulados por el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), en los distintos niveles de gobierno.

Artículo 31.1.- Del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional.- El Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) es el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria.

Artículo 31.2.- Funciones y Atribuciones del SISAN.- El SISAN tendrá las siguientes funciones y atribuciones: Elaborar propuestas de políticas públicas en relación al régimen de la soberanía alimentaria, las que deberán ser puestas en conocimiento del Ministerio Sectorial para su correspondiente aprobación.

Coordinar entre la sociedad civil y los diversos niveles de gobierno los asuntos relacionados a la soberanía alimentaria, en áreas como: producción, comercialización, distribución, transformación, consumo responsable e influencia en la alimentación y nutrición de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La coordinación se realizará para la determinación del régimen y modelo de desarrollo agropecuario, acuícola y pesquero y la elaboración conjunta de planes y programas, con énfasis en el apoyo, la formación, capacitación, asesoría y tecnificación de pequeños y medianos productores; el establecimiento de sistemas justos en la comercialización de productos agropecuarios; la participación inclusiva en la compra de insumos y materiales agrícolas.

Promover el cumplimiento en todo el territorio nacional de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, a través de sus diversas instancias.

Artículo 31.3.- Componentes del SISAN.- El SISAN se encuentra conformado por los siguientes actores:

Un delegado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca;

Un delegado por el Ministerio del Ambiente;

Un delegado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social; Un delegado por el Ministerio de Salud Pública;

Un delegado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo;

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales, juntas parroquiales y regímenes especiales, representado por los presidentes de AME, CONCOPE y CONAJUPARE; y,

Los integrantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria.

Artículo 31.4.- De la Coordinación del SISAN.- La coordinación de las acciones que realice el SISAN estará a cargo de la Presidenta o Presidente de la

Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, quien ejercerá su representación legal.

Art. 32.- De la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria es una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en esta materia desde la sociedad civil, y tendrá el carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana. Para el ejercicio de sus funciones, coordinará con los espacios de participación ciudadana, que para debatir los temas de soberanía alimentaria creen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Regímenes Especiales.

Artículo 33.- Integración.- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria está conformada por nueve representantes de la sociedad civil, los mismos que serán seleccionados y designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público de merecimientos y oposición, en el que podrán participar las ciudadanas y ciudadanos cuya actividad tenga relación con la soberanía alimentaria, la salud y la nutrición, y serán seleccionados de la siguiente forma:

Un representante de las universidades, escuelas politécnicas y centros de investigación; Un representante de los consumidores;

Un representante de los pequeños y medianos productores; Un representante de los pequeños y medianos agricultores; Un representante de los pequeños y medianos ganaderos;

Un representante de los pescadores artesanales y recolectores; Un representante del sector acuícola;

Un representante de los campesinos y regantes; y,

Un representante de los indígenas, afroecuatorianos y montubios, provenientes de las distintas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Para el concurso se aplicarán criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; y, participación intergeneracional e interregional, en un proceso que garantice la representación de todos los sectores.

Los nueve miembros principales de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, serán los nueve mejor puntuados en el concurso de merecimientos y oposición, y sus respectivos suplentes serán quienes les sigan en puntuación.

Los integrantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria permanecerán en sus funciones por un período de cuatro años.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria serán elegidos de entre sus integrantes para un período de dos años.

Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de sus integrantes, en caso de empate, la Presidenta o Presidente tendrá voto dirimente.

Artículo 34.- Atribuciones.- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, sin perjuicio de las demás atribuciones que se establezcan en la Ley o en los Reglamentos, tiene las siguientes:

Aprobar las normas internas que regulen su funcionamiento;

Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas; agrobiodiversidad y semillas; desarrollo agrario; agroindustria y empleo agrícola; sanidad animal y vegetal; agroecología; comercio y abastecimiento alimentario; consumo nutrición y salud alimentaria; pesca, acuicultura y manglares; acceso de las ciudadanas y ciudadanos al crédito público; seguro y subsidios alimentarios;

Proponer y recomendar a las diferentes instancias de gobierno sobre la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la soberanía alimentaria;

Proponer normas y acuerdos para garantizar el fiel cumplimiento de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria por parte de instituciones públicas y privadas;

Recomendar la suscripción de convenios con instituciones de cooperación o asistencia técnica, nacionales o internacionales, relativos al régimen de la soberanía alimentaria, por parte del órgano competente y para su propia institución;

Ejercer acciones de veeduría del cumplimiento de los fines de la presente ley;

Sugerir a las instituciones de educación superior y centros de investigación legalmente acreditados, temas de investigación en el área de la soberanía alimentaria;

Elaborar y aprobar su plan de actividades, que se ajuste al Plan Nacional de Desarrollo; Emitir un informe anual de gestión y rendición de cuentas;

Realizar actividades permanentes de capacitación y formación relativas al régimen de la soberanía alimentaria, salud y nutrición, a través de talleres, foros y seminarios; y,

Las demás señaladas en la ley y su reglamento.

Artículo 35.- Trámite de las propuestas.- Las propuestas que elabore la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria serán remitidas por su Presidente al Ministerio Sectorial, para que las considere en la elaboración de las políticas públicas sectoriales y de ser el caso, en la formulación de proyectos de ley.



Para el caso de proyectos de ley, la Función Ejecutiva los remitirá para su conocimiento y trámite a la Asamblea Nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República y en otras leyes sobre la iniciativa legislativa.

### **DISPOSICIONES GENERALES**

PRIMERA: La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria contará con el presupuesto necesario para realizar sus actividades, previa aprobación del plan operativo anual conforme a la ley.”

SEGUNDA: Sustitúyase en el texto de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, “Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria”, por el siguiente: “Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria”.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Primera.- Los representantes de la sociedad civil que integrarán la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria deberán ser designados en un plazo no mayor de 90 días, a partir de la publicación de esta ley en el Registro Oficial, con el apoyo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Tercera.- En un plazo no mayor de 365 días a partir de la publicación de la presente ley en el Registro Oficial, se implementará el Sistema de Seguro Agroalimentario, mencionado en el Art. 19 de la presente ley.

Cuarta.- El Estado en un plazo no mayor de 180 días creará un programa especial de reactivación del sector agroalimentario de conformidad al Plan Nacional de Desarrollo, orientado a las jurisdicciones territoriales con menores índices de desarrollo humano.

## **DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

Primera.- Deróguese la Ley No. 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en el Registro Oficial 259 de 27 de abril de 2006.

Segunda.- Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan a esta ley.

## **DISPOSICIÓN FINAL**

Esta ley entrará en vigencia el día de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los diez y siete días del mes de febrero de dos mil nueve.

f.) Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización. f.) Dr. Francisco Vergara O., Secretario de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

EXPEDIDA MEDIANTE LEY ORGÁNICA EL

REFORMADA Y EXPEDIDA EN EL REGISTRO OFICIAL EL LUNES 27 DE DICIEMBRE DE 2010.