

Quito, 12 de noviembre de 2018

**Sr. Dr. Freddy Proaño Egas**

**Secretario de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE-Quito**

**Presente.-**

De mis consideraciones :

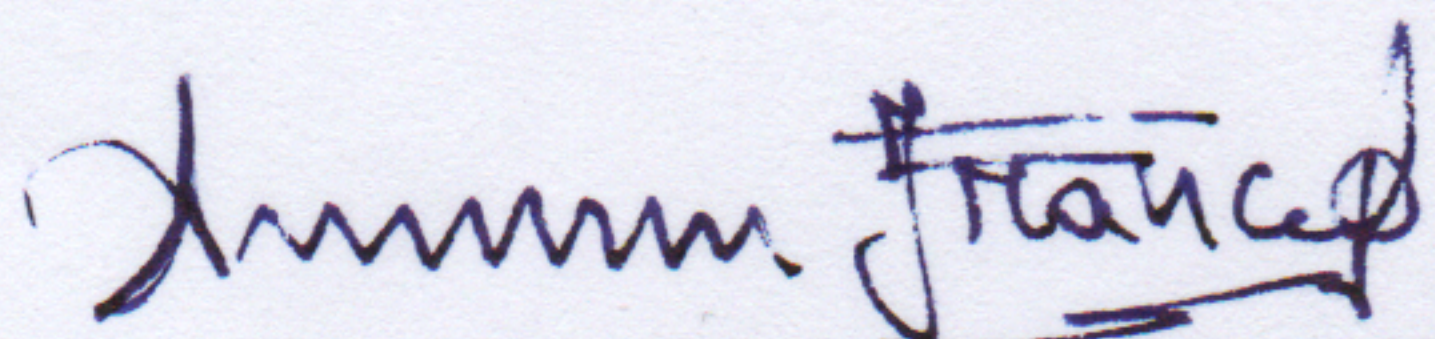
Conforme al Art. 89 del Reglamento General de Estudiantes, me permito presentar el informe calificado de la disertación de la estudiante Antonella Silvana Paredes Torres.

1.- El trabajo de la estudiante Antonella Paredes, intitulado **“EFECTOS DEL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL ECUADOR”**, reúne los requisitos de fondo y de formas exigidos por los estándares y reglamentos de la Facultad, en ese sentido **SE APRUEBA**.

2.- Conforme el marco teórico, fuentes, estadísticas y otros elementos metodológicos utilizados por la autora en su investigación, se puede deducir que su investigación (Modo: económico jurídica/normativo jurídica) es original y que contribuye al debate científico-social en un tema muy poco trabajado en el país. La rigurosidad académica en el marco del pregrado responde al nivel de exigencia trabajado bajo mi tutoría. Por lo mencionado, **la calificación de la srta. Antonella Silvana Paredes Torres en su trabajo de titulación corresponde a 10 sobre 10 (diez sobre diez).**

3.- Procédase con los trámites posteriores pertinentes de titulación de la estudiante **Antonella Silvana Paredes Torres**.

Por la favorable atención, me suscribo atentamente



**Dr. Alex Valle Franco PhD.**

**Docente de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE-Quito**



Quito, 16 de noviembre de 2018

Señor Doctor  
Freddy Proaño Egas  
**SECRETARIO ABOGADO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE**  
Presente

De mi consideración:

En relación a su atento Oficio N. 984-SJ-2018 por el que se me comunica mi designación como profesor lector de la disertación titulada "Efectos del Acuerdo Comercial multipartes con la Unión Europea en el régimen jurídico de la soberanía alimentaria en el Ecuador", me es grato emitir el siguiente informe:

El tema de la disertación resulta ser sumamente interesante y de gran actualidad, pues aborda los impactos de un tratado comercial sobre principios y derechos consagrados en la constitución, en un escenario de crisis económica.

El abordaje se realiza desde una perspectiva jurídica y de relaciones internacionales.

Respecto al tema soberanía alimentaria, desarrolla reflexiones interesantes fundadas en un análisis de políticas públicas realizado en base al estudio de documentos oficiales.

Se ha utilizado una bibliografía actualizada y el estudio incluye entrevistas a informantes clave que están incluidas como anexos.

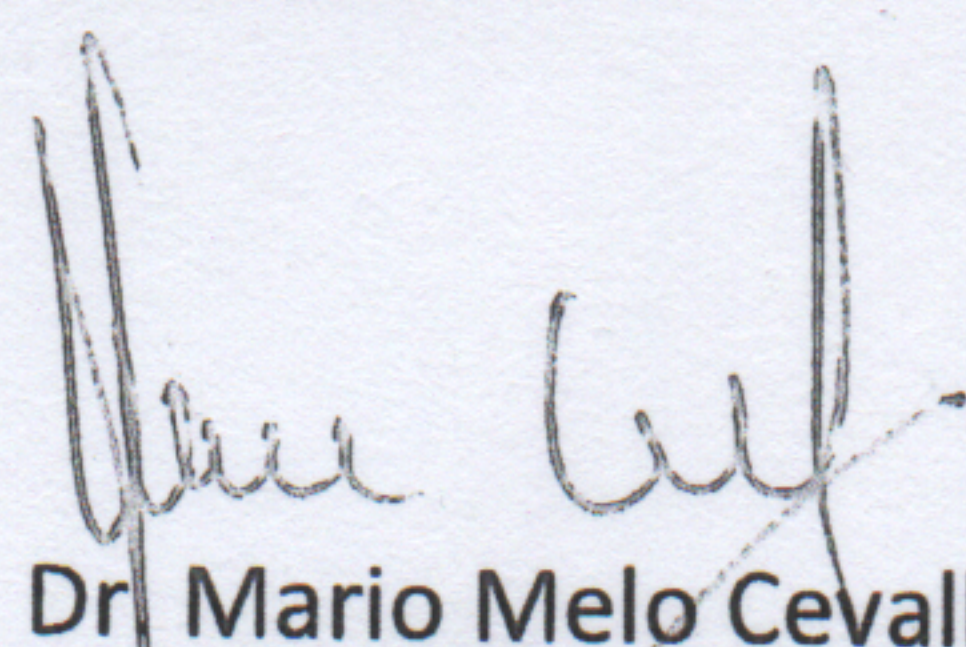
El trabajo termina con 24 conclusiones y 8 recomendaciones, en su mayoría pertinentes y útiles.

La disertación está adecuadamente redactada, refleja una investigación minuciosa de fuentes primarias y secundarias, fundada en análisis pertinentes de una realidad contemporánea, alcanzando no solo un nivel académico adecuado sino incluso, constituye un aporte para la discusión de una temática de gran actualidad.

Por lo expuesto confiero la nota de 10 /10

Adicionalmente señalo que el texto, ajustado con los resultados de la discusión a la que se someterá en la defensa, debería ser considerado para su publicación.

Atentamente,

  
Dr. Mario Melo Cevallos  
DOCENTE

SRTM: Antonella Perodes.





Efrén Guerrero Salgado, PhD.  
Abogado

Quito, sábado, 17 de noviembre de 2018

Señor Doctor  
Freddy Proaño Egas  
Secretario Abogado, Facultad de Jurisprudencia  
Presente.

De mi consideración

El motivo de la presente es informarle que de acuerdo a su instrucción constante en oficio 0984-SJ-2018, se ha procedido a atenta lectura y análisis de la disertación realizada por la señorita Antonella Paredes Torres, titulada "EFECTOS DEL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL RÉGIMEN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL ECUADOR". Sobre el contenido de la disertación me permito hacer los siguientes comentarios y calificación, que usted puede encontrar la tabla siguiente:

Parámetro	Pregunta Guía	SI	NO	Desarrollo de la respuesta
Estructura General	1. ¿El tema de la disertación se ajusta a los requerimientos de la Facultad de Jurisprudencia <sup>1</sup> ?	X		La estudiante hace un ejercicio de analizar las consecuencia en el ordenamiento jurídico del Ecuador de la puesta en vigencia del Tratado Comercial con la Unión Europea, centrándose en el eje de la soberanía alimentaria. Al respecto la estudiante indica que hay una inexistencia en el régimen jurídico que genere certidumbre para los sectores que supone protege este derecho en la Constitución y que la carencia de una política pública adecuada genera una importante asimetría en la gestión del estado en esta materia  Este ejercicio académico se mantiene dentro de los requerimientos de la Facultad, ya que logra identificar instituciones jurídicas y valora su uso en escenarios de alta complejidad con relaciones entre instituciones de Derecho Constitucional, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Derecho Internacional Público. Se celebra el esfuerzo de la estudiante para concretar conceptos tan disímiles en un tema de alta actualidad y con poca experiencia en el Ecuador.
	2. ¿El título del texto es adecuado?	X		El título es completo y contiene las variables utilizadas en el análisis.
	3. ¿El texto aporta a la teoría del conocimiento sobre el área que trata?	X		Considero que el documento hace un aporte a la construcción del Derecho Internacional Público ecuatoriano, que ha sido poco estudiado, fuera del área del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Eso sí, creo que el análisis debería completarse con una serie de cosas que se extraña en el texto y no han sido aportadas por la estudiante:  1. Actualización de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Por cuanto es el documento vigente y que debería contar para el análisis.

<sup>1</sup> Según el reglamento de Régimen Académico del CES (art. 21.3) la titulación de pregrado incluye "la fundamentación metodológica y la integración de aprendizajes que garanticen un trabajo de titulación directamente vinculado con el perfil de egreso que contribuya al desarrollo de las ciencias, las tecnologías, las profesiones, los saberes y las artes".  
Guía de análisis:

Las disertaciones presentadas en la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE deben demostrar, de acuerdo a los objetivos de la carrera, que el estudiante sea capaz de:

- Identificar instituciones jurídicas.
- Analizar el funcionamiento y la estructura del sistema jurídico ecuatoriano.
- Valorar los hechos, fenómenos y problemas jurídicos- sociales dentro de las normas y demás fuentes del Derecho.
- Juzgar los mecanismos de solución y exigibilidad más adecuados para su pretensión.
- Asumir el rol del abogado en la sociedad a la luz de los valores éticos y cristianos.

3 - DIC 2018





				<p>2. El contenido del Derecho a la soberanía alimentaria y a la alimentación en el marco del derecho positivo ecuatoriano. Por ejemplo, tener en cuenta el caso Sentencia: N° 334-15-SEP-CC, del 21 de Octubre de 2015, MP: DR. Principales PTOS Patricia Tatiana Ordeñana Sierra, Registro Oficial N° 654 Suplemento, 22 de Diciembre de 2015, o en la Jurisprudencia Constitucional Comparada, sentencias que hablen sobre la Necesidad de equilibrio entre desarrollo, equidad, participación, soberanía alimentaria y ambiente sano (S. C-077/17, Corte Constitucional Colombia), que implican los ejercicios de implantación normativa que la misma estudiante debería tener en cuenta.</p> <p>3. Por otro lado, se hacen separaciones entre normas y política pública ) por ej. en el gráfico contenido en la página 48, que no toma en cuenta que la política pública es una garantía de derechos, y no está previsto con el texto.</p> <p>4. No se tiene en cuenta la jurisprudencia constitucional en materia del control de los dictámenes de constitucionalidad de tratados, que después de todo, son la guía positiva más importante, considerando las obligaciones contenidas en los arts. 429 y 436 de la Constitución.</p> <p>5. Se supone que el concepto de soberanía alimentaria es un concepto únicamente extraído del sur global, pero ha sido manejado también por la FAO<sup>2</sup>.</p> <p>6. Finalmente, debería hacerse una interpretación holística de la Constitución. Al parecer la estudiante no toma en cuenta que los derechos pueden interpretarse de manera integral y aprovechar la interdependencia de derechos como modo de hacer vigentes los mismos.</p>
	4. ¿Existe concordancia entre las diferentes secciones del texto?	X		El texto se encuentra articulado y desarrollado de forma completa.
	5. ¿El contenido del texto es comprensible para el/la lector(a)?	X		El texto tiene un ritmo de lectura adecuado y su contenido mantiene el nivel requerido por la Facultad de Jurisprudencia
<b>Argumentación y uso de Herramientas Jurídicas</b>	6. ¿Existe actualidad y pertinencia en la realidad social y jurídica materia del texto?	X		La estudiante ha sabido sortear por una discusión jurídico-política de gran calado con soltura y altura técnica. Se celebra que se llegue a ese nivel de abstracción conceptual. Considero que el tema propuesto por la estudiante, considerando la estructura productiva del Ecuador y la necesidad de generar condiciones de sostenibilidad de largo plazo, es de una actualidad irrefutable.
	7. ¿Se incluye una hipótesis coherente o problema de investigación que fue realizado correctamente	X		El problema de investigación se encuentra incluido y desarrollado.

<sup>2</sup> Cfr. Windfuhr, Michael, and Jennie Jonsén. "Food Sovereignty: Towards democracy in localized food systems." (2005). <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=GB2013202621>



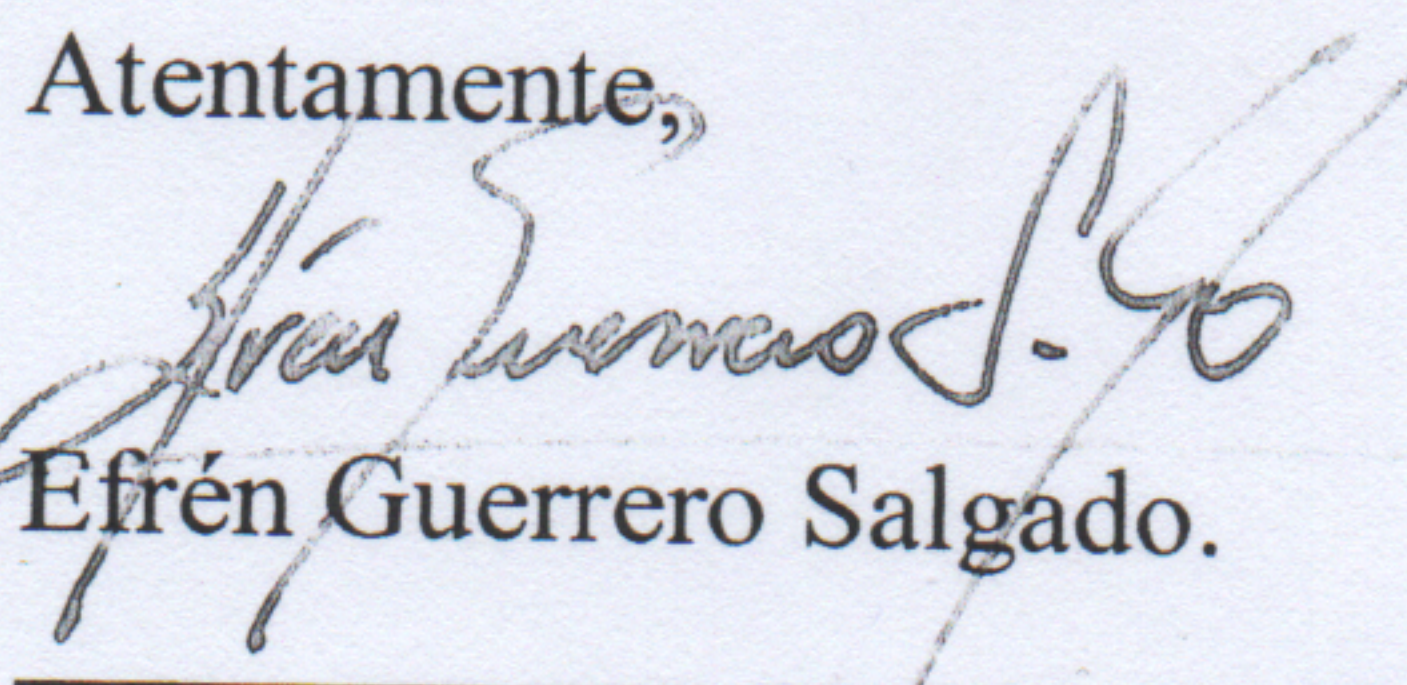


Efrén Guerrero Salgado, PhD.  
Abogado

	en el desarrollo del texto?			
	8. ¿La literatura citada es actualizada y acorde al tema?	X		Se encuentra la literatura avanzada en el plano de Derecho Internacional Público y derechos sociales. Se esperaría algún texto en materia de política pública.
	9. ¿Existe argumentación jurídica correcta y cumple las reglas mínimas de la hermenéutica?	X		Se construye una interesante metodología de análisis, aunque se debería explicar mejor en el texto.
	10. ¿El estudiante es capaz de incluir pensamiento propio?	X		Todo el documento es consecuencia de un trabajo minucioso por parte de la estudiante.
	11. ¿Existe coherencia metodológica en toda la estructura del trabajo?	X		Existe coherencia en el aparato metodológico realizado por la estudiante.
	12. ¿Las conclusiones son claras y están relacionadas con el contenido del trabajo presentado?	X		Las conclusiones son claras y actualizadas en relación con el contenido del trabajo.
<b>Forma y Presentación</b>	13. ¿El estilo de escritura es didáctico, bien desarrollado y gramaticalmente correcto?	X		Se cumplen las reglas de estilo, forma y gramática solicitadas por la PUCE.
	14. ¿Se cumplen las reglas de estilo exigidas por la PUCE <sup>3</sup> ?	X		

Considerando los antecedentes, se informa que, en mi calidad de evaluador par de este trabajo, debería asentarse una nota de 9 puntos, y se sugiere que, una vez hechas actualizaciones al texto, y de ser considerado adecuado por el resto del tribunal, este documento sea publicado, como aporte de la Facultad a la discusión jurídica nacional.

Atentamente,

  
Efrén Guerrero Salgado.

<sup>3</sup> De acuerdo con las reglas de la PUCE, se sugiere que se utilice el formato del *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association*



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
ESCUELA DE DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADA**

**“EFECTOS DEL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES CON LA  
UNIÓN EUROPEA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SOBERANÍA  
ALIMENTARIA EN EL ECUADOR”**

**ANTONELLA SILVANA PAREDES TORRES**

**DIRECTOR: DR. ALEX VALLE FRANCO**

**QUITO, 2018**



## **DEDICATORIA**

A Dios por ser mi guía constante en todo anhelo

A los que luchan por un régimen alimentario más justo y respetuoso con los derechos  
humanos

A mis padres Silvana y Carlos y a mis hermanas Flor María y Tatiana, porque su apoyo y  
cariño incondicional son los pilares fundamentales para la culminación de todos los  
proyectos en mi vida

A mi compañero, Juan



## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios

A mi madre y mi padre, ejemplos vívidos de perseverancia y superación

Al Dr. Alex Valle por su constante apoyo para la correcta culminación de este trabajo



## RESUMEN

El primero de enero de 2017 entró en vigencia el “Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la Adhesión de Ecuador” (en adelante Acuerdo Comercial Multipartes<sup>1</sup>, el Acuerdo o simplemente ACM). Este instrumento internacional prevé la creación de una zona de libre comercio a través de la gradual liberalización arancelaria de bienes y servicios, incluidas las mercancías agropecuarias (ACM, 2016, Art. 3 y 4).

En este sentido, el Acuerdo ratifica una lógica de rentabilidad capitalista sobre los alimentos, promueve los agronegocios y fomenta la profundización del modelo primario exportador tradicionalmente manejado en Ecuador. Por ello, las obligaciones contraídas en materia agrícola a través del ACM, podrían dificultar al Estado el cumplimiento de su objetivo estratégico y obligación constitucional de garantizar la soberanía alimentaria (CRE, 2008, Art. 281).

La presente disertación analiza el contenido del Acuerdo Comercial Multipartes a la luz de las disposiciones que forman parte del régimen de soberanía alimentaria en el Ecuador, permitiendo visibilizar los principales efectos jurídicos del ACM en este ámbito y proveyendo elementos para una futura renegociación de este instrumento internacional. Para ello, en el primer capítulo se analizan los antecedentes de la relación comercial del Ecuador con la Unión Europea (en adelante UE) que motivaron la ratificación del ACM. En el segundo capítulo se aborda el régimen jurídico de soberanía alimentaria y su vinculación con el Acuerdo y en el tercer capítulo se establecen los principales efectos del ACM en el régimen de soberanía alimentaria del Ecuador.

---

<sup>1</sup> En este trabajo se utilizará la denominación abreviada “Acuerdo Comercial Multipartes” que es la misma empleada por organismos gubernamentales como el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, la Corte Constitucional en su Dictamen No. 009- 16- TI y la literatura que existe al respecto en el país.



## ABSTRACT

“The Protocol of Accession to the Trade Agreement of the European Union and its Member States, on one hand, and Colombia and Peru, on the other hand, to take into account the Accession of Ecuador (hereinafter the Multiparty Trade Agreement<sup>2</sup>, Agreement or ACM), came into force on January 1, 2017. This international instrument foresees the creation of a free trade zone through the gradual tariff liberalization of goods and services, including agricultural goods (ACM, 2016, Art. 3, 4).

In this sense, the Agreement ratifies a logic of capitalist profitability on food, promotes agribusiness and the deepening of the primary export model traditionally managed in Ecuador. Therefore, the obligations contracted in agricultural matters through the ACM, could make difficult for the State to comply with its strategic objective and constitutional obligation to guarantee food sovereignty (CRE, 2008, Art.281).

This dissertation analyzes the content of the Multiparty Trade Agreement in relation with the norms that are part of the food sovereignty regime in Ecuador, in order to visualize the main legal effects of the ACM in this area and establish elements for a future renegotiation of this international instrument. For this, the first chapter analyzes the background of Ecuador's trade relationship with the European Union (hereinafter EU), which led to the ratification of the ACM. The second chapter is about the legal regime of food sovereignty and its link with the ACM, and the third chapter establishes the main effects of the ACM on Ecuador's food sovereignty regime.

---

<sup>2</sup> In this work we will use the abbreviated denomination "Multipart Commercial Agreement" which is the same used by government agencies such as the Ministry of Productivity, Foreign Trade and Investment, the Constitutional Court in its Opinion No. 009- 16-TI and the literature that exists about it in the country.



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: RELACIÓN DEL ECUADOR CON LA UNIÓN EUROPEA Y EL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES.....	4
1.1. Antecedentes de la relación comercial del Ecuador con la Unión Europea .....	4
1.2. Naturaleza jurídica del Acuerdo Comercial Multipartes .....	10
1.3. Procedimiento para la incorporación del Acuerdo Comercial Multipartes en sistema jurídico ecuatoriano .....	12
1.3.1. Negociación del Acuerdo Comercial Multipartes .....	15
1.3.2. Suscripción del Acuerdo Comercial Multipartes .....	17
1.3.3. Aprobación del Acuerdo Comercial Multipartes .....	18
1.3.4. Ratificación del Acuerdo Comercial Multipartes.....	20
CAPÍTULO 2: RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR Y SU RELACIÓN CON EL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES..	22
2.1. Antecedentes de la soberanía alimentaria en Ecuador.....	22
2.2. Definición de soberanía alimentaria .....	25
2.3. Régimen jurídico de la soberanía alimentaria en el Ecuador.....	30
2.3.1. Normas constitucionales y regionales sobre soberanía alimentaria .....	30
2.3.2. Política pública agroalimentaria .....	36
2.3.3. Leyes conexas.....	43
2.4. Análisis del contenido del Acuerdo Comercial Multipartes en relación con el régimen jurídico de soberanía alimentaria en Ecuador.....	48
CAPÍTULO 3: EFECTOS DEL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR .....	58
3.1. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al primer y segundo eje: Políticas agrarias y acceso a los recursos productivos .....	59



3.1.1. Efectos respecto a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua.....	68
3.1.2. Efectos respecto a la Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable .....	69
3.1.3. Efectos respecto a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales .....	72
3.2. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al tercer eje: Consumo alimentario y derecho a la alimentación .....	77
3.3. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al cuarto eje: Modelo de producción .....	83
3.4. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al quinto eje: Transformación y comercialización agrícola .....	87
3.5. Propuesta de renegociación del Acuerdo Comercial Multipartes para la observancia del régimen jurídico de soberanía alimentaria .....	91
3.5.1. Mecanismo para la implementación de la propuesta .....	98
CONCLUSIONES.....	102
RECOMENDACIONES .....	111
REFERENCIAS .....	116
ANEXOS .....	137
ANEXO 1. Entrevista al señor José Agualsaca, presidente de la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinos del Ecuador (FEI), organización parte de la CLOC-Vía Campesina.....	137
ANEXO 2. Entrevista al señor Daniel Soriano, representante de los pescadores y recogedores de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA).....	143
ANEXO 3. Entrevista al señor Alejandro Baque, presidente encargado de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, organización parte de la CLOC-Vía Campesina ....	149
ANEXO 4. Entrevista al señor José Buñay, presidente de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) .....	157



ANEXO 5. Entrevista al Ing. Andrés Quiroz, quien participó en la negociación del ACM en su calidad de Director de Negociaciones en Medidas Sanitarias y Técnicas al Comercio del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior e Inversiones .....	165
ANEXO 6. Acta del Evento de Difusión del Mecanismo Nacional de Diálogo con la Sociedad Civil.....	175
ANEXO 7. Soporte digital (CD) con las grabaciones de las entrevistas realizadas dentro de la presente disertación.....	176



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Elementos constitutivos de la definición de soberanía alimentaria.....	27
Tabla 2. Propuesta de renegociación del Acuerdo Comercial Multipartes .....	92

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Principales actores de la política pública sobre soberanía alimentaria en Ecuador .....	41
Gráfico 2. Régimen Jurídico de Soberanía Alimentaria en Ecuador.....	48
Gráfico 3. Distribución de tierra cultivada .....	72



## INTRODUCCIÓN

Ecuador se ha caracterizado por manejar un modelo económico - productivo tendiente a la exportación de productos primarios y la importación de bienes industrializados desde los países desarrollados. Este esquema primario exportador se ha mantenido desde la época de la colonia principalmente por la falta de capacidad de los gobiernos de turno de estructurar una política estable en favor de la diversificación productiva.

En este contexto, la Constitución ecuatoriana de 2008 pretendió adoptar nuevos conceptos para promover el cambio de las estructuras económicas y productivas del país; sin embargo, la mayoría de ellos se han reducido a enunciados normativos, siendo inobservados en múltiples ocasiones por los propios organismos estatales (Giunta, 2018). Un ejemplo de ello es el concepto de soberanía alimentaria, incorporado en el artículo 281 de la Constitución como un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que la población tenga acceso a alimentos suficientes, sanos y culturalmente apropiados (CRE, 2008, Art. 281).

Esta definición constitucional implica que la soberanía alimentaria tiene carácter mandatorio en el país y que el Estado tiene la obligación de cumplir con una serie de responsabilidades para el efecto. No obstante, al no existir una real concordancia ni uniformidad entre las políticas y normas que forman parte del régimen de soberanía alimentaria, la misma ha perdido fuerza y no ha sido considerada en su verdadero alcance al momento de tomar importantes decisiones para el futuro del país, como la ratificación del ACM.

Esto tiene sentido si consideramos que, a través de este Acuerdo, el Estado adquirió obligaciones internacionales en materia agroalimentaria que le limitan para cumplir su obligación constitucional de garantizar la soberanía alimentaria, especialmente le dificultan cumplir con su responsabilidad de adoptar “políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos” (CRE, 2008, Art.281.2).

Así, el Acuerdo al procurar la liberalización de mercancías, fomenta las exportaciones de productos tradicionales cuya producción es concentrada por grandes agronegocios que no



practican los principios de la soberanía alimentaria. Además, los compromisos internacionales adquiridos por el Ecuador a través del ACM, favorecen el libre ingreso de mercancías agropecuarias europeas altamente subsidiadas, lo cual puede generar fuerte presión competitiva y posibles perjuicios a los pequeños productores que generan el 60% de alimentos para el consumo interno y por tanto son los garantes del derecho alimentación y la soberanía alimentaria en el país (Houtart, 2015).

En este contexto, el objetivo de la presente disertación es determinar los efectos del ACM en el régimen jurídico de soberanía alimentaria del Ecuador, a través del análisis de las disposiciones del Acuerdo en contraste con las normas vigentes en el país acerca de soberanía alimentaria y de este modo identificar aquellos artículos del ACM que deberían ser renegociados a futuro.

Para cumplir con este objetivo, el primer capítulo del trabajo desarrollará los antecedentes de la relación comercial Ecuador - Unión Europea, con el propósito de comprender el contexto que motivó la ratificación del ACM. Adicionalmente, se estudiará la naturaleza jurídica del Acuerdo y el proceso para la incorporación de este instrumento internacional al sistema jurídico ecuatoriano.

En el segundo capítulo se analizarán los antecedentes y definición de la soberanía alimentaria, para clarificar la diferencia que existe entre ésta y el modelo de agroindustria o agronegocio. Además, se estudiará la estructura del régimen jurídico de soberanía alimentaria en el Ecuador y se examinará el contenido del Acuerdo a la luz de las disposiciones que conforman este régimen.

En el tercer capítulo, se establecerán los principales efectos jurídicos del Acuerdo en cada uno de los ejes de soberanía alimentaria propuestos por Ortega Cerdà y Rivera-Ferre (2010), que a su vez se encuentran inspirados en los siete principios para lograr la soberanía alimentaria puntualizados por la Vía Campesina en 1996. En este sentido, en cada eje de soberanía alimentaria se evaluarán las consecuencias de las disposiciones del ACM a la luz de la Constitución del Ecuador, las normas que forman parte del régimen de soberanía alimentaria y los datos estadísticos que reflejan la realidad agroalimentaria del país. Con ello



se construirá una propuesta de renegociación del Acuerdo de conformidad con el artículo 334 del mismo.

Respecto a la metodología, es importante mencionar que en la presente disertación se utilizará un enfoque mixto, que a decir de Hernández Sampieri implica “la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (2014, p.534).

Además, se aplicará un modo de investigación económico-jurídico<sup>3</sup>, pues se contrastará el problema jurídico propuesto con elementos económicos como estadísticas y cifras que permitan realizar un análisis de la problemática desde la perspectiva de las relaciones comerciales y económicas de los actores sociales. También se aplicará un modo normativo-jurídico, pues se abordará la problemática jurídica contrastándola con las normas, instituciones, políticas y sistema jurídico vigentes (Salamanca, 2015).

---

<sup>3</sup> “El modo económico-jurídico puede limitar la aprehensión de los hechos confusos y caóticos en función de la “eficiencia y/o eficacia” de: bienes, base monetaria, tipos de interés, precios, mercados, oferta, demanda, coste, beneficio, salario mínimo, tasa de desempleo, producto interno bruto, índice de competitividad global, de los recursos asignados al ámbito del Derecho” (Salamanca, 2015, p.73).



# **CAPÍTULO 1: RELACIÓN DEL ECUADOR CON LA UNIÓN EUROPEA Y EL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES**

## **1.1. Antecedentes de la relación comercial del Ecuador con la Unión Europea**

La historia social, política y económica del Ecuador se ha encontrado intrínsecamente ligada a la europea, siendo el comercio uno de los principales vínculos de ambos territorios. Estas relaciones comerciales se han ido desarrollando a la par de la consolidación y mantenimiento del modelo primario exportador, consistente en la importación de productos industrializados y la exportación de materias primas.

Concretamente, la relación Ecuador- Unión Europea, tiene su inicio en 1492 con la conquista española, que implicó la adopción en América del sistema económico, político, social y cultural de occidente. Esta abrupta imposición, generó un mestizaje no solamente racial, sino en las formas de vida y en la cosmovisión del cuerpo social. Con ello, las prácticas comerciales originarias también experimentaron cambios importantes, iniciándose la explotación europea de recursos naturales y mineros (Todorov, 2003).

El primer producto que se exportó en ingentes cantidades hacia España fue el oro (Mero, Piedra y Galdeano, 2017), más tarde el cacao con un auge en los años 1600, y posteriormente los textiles. Otros rubros de exportación desde la fundación de la Audiencia de Quito fueron: “la madera, quina, zarzaparrilla, copé, tabaco, suelas y café” (Ordoñez, 2012).

Desde esta época, Europa ya era el principal destino de exportación de productos ecuatorianos, y dentro de la región era España el principal comprador. Además, por intermedio de los tratados comerciales esporádicos que España mantenía con otros reinos europeos, el territorio que hoy es Ecuador mantuvo durante la época Colonial, relaciones comerciales con Inglaterra, Francia y Holanda (Ordoñez, 2012).

En la segunda mitad del siglo XVIII, España decidió transformar la estructura económica y de gobierno en sus colonias a través de las denominadas Reformas Borbónicas. Estas eran un conjunto de normas que pretendían promover “la agricultura costanera para convertir a



América en proveedora de materias primas y mercado para productos de la metrópoli, en desmedro de otras áreas como la sierra ecuatoriana y su industria textil” (Núñez, 2001, p.25).

Esta situación acarrió el descontento de varios sectores, que, sumado a algunos conflictos geopolíticos en España, generó el debilitamiento de los representantes de la metrópoli, consolidándose el poder de los propietarios criollos (Acosta, 2006). Así, los latifundistas se constituyeron en el nuevo grupo económico dominante que buscó el poder político, catalizando el movimiento independentista que fraguaría los albores de la República (Acosta, 2006).

Como vemos, Ecuador tuvo su relacionamiento primigenio con el comercio internacional y en particular con Europa, a través de la exportación de productos primarios. Este relacionamiento también se suscitó a partir de los créditos para la compra de armamentos, situación que inició una deuda externa constante de la economía nacional. (Acosta, 2006). Es importante anotar que desde la época colonial, pasando por la configuración de la Gran Colombia en 1822, y luego en la conformación de la República, ha sido el modelo agroexportador el que ha primado, y que se encuentra vigente hasta nuestros días (Núñez, 2001).

Esto se debe a que no se realizaron los esfuerzos necesarios para cambiar ese esquema primario exportador cuando el país se independizó, y más bien se continuó con la producción agrícola tradicional, existiendo varias crisis internas entre los grupos de poder regionalmente divididos. Así, mientras la Costa se encargaba de potenciar la economía hacia fuera, la Sierra, eminentemente hacendaria, intentaba defender la producción interna, generando incongruencias en la política comercial del país (Ayala, 2008).

De esta forma, la conciliación de los mencionados conflictos regionales fue uno de los principales retos que tuvo que enfrentar el naciente estado de Ecuador para insertarse en la economía global y lograr el reconocimiento como república independiente en el contexto internacional. Para ello, durante el gobierno de Vicente Rocafuerte (1835-1839), se establecieron varias misiones diplomáticas que legitimaban al Estado a través de la suscripción de acuerdos internacionales, como por ejemplo el Tratado de Amistad y



Comercio con España de 1840, al que le seguirían más tratados de igual calidad con otras potencias europeas (Núñez, 2001).

Como vemos, la estrategia de comercio internacional vinculada con la ratificación de tratados internacionales no es nueva y específicamente con Europa, ha venido generando altos ingresos económicos para el país. Al respecto Núñez (2001) establece que

(...) confrontando las cifras que muestran el flujo comercial de la época con la creación de consulados en ciudades clave de América y Europa, se puede apreciar claramente la estrecha relación entre los grandes comerciantes y el Estado. Por citar un caso, entre 1838 y 1845, en España, país al que se orientaban la mayor parte de exportaciones de cacao, el Estado crea diez consulados en diversas ciudades y puertos, los que a su vez distribuían el producto hacia otras ciudades de Europa: Hamburgo, Londres, Liverpool, Génova, Burdeos e incluso Singapore en Asia (p. 52)

Siguiendo esta lógica comercial, a principios del Siglo XX, Ecuador se constituyó en el primer productor de cacao a nivel mundial (Ayala,2008). No obstante, para 1920 las exportaciones de este producto sufrieron una crisis debido a la reducción de la demanda internacional por el período de postguerra (Hurtado,2007); haciendo plausible la dependencia de la economía del país a las exportaciones y al sistema capitalista internacional (Ayala,2008).

A partir del año 1965, el Ecuador intentó cambiar su modelo tradicional agroexportador, a uno de industrialización por sustitución de importaciones, consistente en el reemplazo de productos importados con productos fabricados en el país, buscando reducir costos de importación y abastecer al mercado interno (Guarín y Franco, 2008). Este modelo constó de dos fases, la primera denominada “fácil”, consistente en el reemplazo de las importaciones de manufacturas, por productos sencillos de generar en el territorio nacional, generalmente bienes de consumo no duraderos como alimentos o bebidas; y la segunda, denominada “difícil”, que duró hasta los años ochenta y consistió en la descentralización de actividades industriales desde los estados desarrollados, permitiendo a los países periféricos, por ejemplo, ensamblar electrodomésticos o automóviles (Dueñas, 2017).



A partir de los años 70, el Ecuador se insertó verdaderamente en la economía mundial por los altos ingresos provenientes del “boom petrolero”<sup>4</sup>. Despuntaron entonces las exportaciones del país<sup>5</sup> y con el creciente financiamiento internacional se consolidaron algunos esquemas de fomento industrial (Pulla, 2016). En esta década el flujo comercial entre la antigua Comunidad Económica Europea (CEE) y Ecuador también se acentuó (MCE, 2017), debido principalmente al diálogo y cooperación interregional entre la CEE y el Pacto Andino, que en 1996 pasó a denominarse Comunidad Andina de Naciones<sup>6</sup> (CAN, 2018).

No obstante, las relaciones comerciales con Europa seguían centrándose en productos agrícolas y las inversiones que se realizaban en el país eran mayoritariamente para temas petroleros y no para el desarrollo de otro tipo de industrias (Acosta, 2006). En este sentido, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones no tuvo los resultados esperados en Ecuador y tampoco logró variar el esquema agroexportador de su economía.

Durante los años ochenta, denominada la década perdida<sup>7</sup>, el precio del petróleo disminuyó y el creciente endeudamiento con la banca privada sumado con otros factores sociales y ambientales, desembocaron en una crisis económica compleja (Hurtado,2017; Acosta, 2006). Es por ello que, para intentar superarla, el país adoptó un esquema “neoliberal”, que pretendía “modernizar” el sistema primario-exportador, a través de la aplicación de medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), recogidas en el Consenso de Washington<sup>8</sup> (Acosta, 2006).

---

<sup>4</sup> Es conocido así porque nunca antes la economía ecuatoriana había registrado un crecimiento tan acelerado, tanto así que el PIB entre 1971 y 1981 “se duplicó, al pasar de 13.032 millones de dólares a 25.224 millones” (Hurtado,2017, p.30)

<sup>5</sup> Según Oswaldo Hurtado “la incorporación del petróleo a la oferta exportable y el alto precio en que se cotizó dispararon el valor de las exportaciones. En 1972 crecieron en 32%, en 1973 en 76% y en 1974 en un asombroso 115%” (2017, p.29)

<sup>6</sup> Este organismo latinoamericano nació a partir de la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969 y está conformado por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (CAN, 2018). El objetivo de esta organización es “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social” (Acuerdo de Cartagena, 2003, Art.1).

<sup>7</sup> Expresión utilizada para referirse a los años ochenta, época en que “la economía se estancó y padeció altas tasas de inflación, elevadas devaluaciones, caídas del empleo y aumento de la pobreza” (Hurtado,2017, p.33)

<sup>8</sup> El término “Consenso de Washington” fue acuñado en 1989, y fue utilizado por Williamson por primera vez en un trabajo para una conferencia del Institute for International Economics (Williamson,2004). El mencionado



A través de la recomendación de estas medidas, las potencias mundiales pretendían evitar el intervencionismo estatal en Latinoamérica, fomentando el libre comercio y las crecientes privatizaciones. Al respecto Alberto Acosta (2006) menciona que

(...) se aceptó la reprimarización de la economía al volver a las ventajas comparativas naturales aprovechando la alta renta, desechando la posibilidad de instaurar al menos un esquema de largo aliento para la consolidación de aquellas líneas productivas donde el país en forma dinámica podía volverse competitivo. En definitiva, se consolidan actividades con bajo perfil tecnológico y, por ende, con muy escasa o ninguna incidencia internacional (p.160).

Inmerso en esta lógica, el país suscribió varios instrumentos internacionales de cooperación con la Comunidad Económica Europea, siendo el primero el de 1983. Posteriormente, “en 1993 la UE y la Comunidad Andina (CAN) firmaron un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación, llamado acuerdo de ‘tercera generación’, por medio del cual se amplió el margen de acción respecto al que se había firmado en 1983” (Banco Central del Ecuador, 2016, p.1). Adicionalmente, se creó un mecanismo de Diálogo Político entre las autoridades de la UE y la CAN, institucionalizando aún más las relaciones mantenidas entre los bloques, a través de la Declaración de Roma de 30 de junio de 1996 (MCE, 2017).

Durante la década de los noventa, Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú, pasaron a ser parte del Sistema Generalizado de Preferencias<sup>9</sup> (SGP) de la UE, contando con beneficios arancelarios como reconocimiento a la cooperación que estos países habían brindado en el combate del tráfico de sustancias estupefacientes (MCE, 2017). Esto significó para Ecuador un tratamiento libre de aranceles para casi la totalidad de sus productos exportados a la UE. (Banco Central del Ecuador, 2016).

---

instrumento, establecía diez políticas claves tendientes a la liberalización de las economías y reducción del gasto público. Estas son: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades de gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización comercial, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y protección estable de derechos de propiedad como base para el sistema capitalista (Martínez y Reyes, 2012; Casilda, 2004; Williamson, 2004).  
<sup>9</sup> El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) “constituye la disposición comercial unilateral por la cual la UE concede a los países y territorios en desarrollo acceso preferencial a su mercado en forma de aranceles reducidos para sus mercancías al entrar en el mercado de la UE. El SPG estándar facilita preferencias a países y territorios en desarrollo en más de 6 200 líneas arancelarias, mientras que el SPG especial para el desarrollo sostenible y el buen gobierno, denominado SPG+, ofrece reducciones arancelarias adicionales para ayudar a países en desarrollo vulnerables en su ratificación y aplicación de acuerdos internacionales en estos ámbitos.” (Banco Central del Ecuador, 2016, p.1)



El comercio mantenido hasta entonces se profundizó en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>10</sup>, organismo internacional que “provee de una base legal e institucional al sistema de comercio mundial”<sup>11</sup> (Troya, 1997, p.8). El Ecuador se adhirió a la OMC el 21 de enero de 1996 (OMC, 2018, párr. 1), lo cual significó realizar múltiples cambios normativos para armonizar la legislación nacional de comercio exterior con las exigencias de esta institución, instaurar políticas públicas ligadas al libre mercado y propiciar la “consolidación arancelaria para productos específicos, esto es, la fijación de techos arancelarios máximos que no podían ser vulnerados sin previas concesiones a los países afectados” (Troya,1997, p.26).

En 2003 la CAN suscribió el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con la Unión Europea, el cual planteó como meta la profundización de las relaciones entre los bloques a través de la negociación de un tratado comercial (MCE, 2017; Saltos, 2016). Este Acuerdo de Diálogo Político fue complementado por la ayuda financiera y técnica que empezó a proferir la Comisión Europea a la Secretaría Técnica de la CAN, con el objeto de generar cohesión económica y social (Banco Central del Ecuador, 2016; Cerqueira, 2013).

En 2006, la Unión Europea incluyó al Ecuador en un Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP+) que implicaba el cumplimiento de ciertos requisitos, entre ellos el respeto a los derechos humanos “garantías de gobernabilidad, freno a la corrupción, apertura al comercio de servicios y respeto a la propiedad intelectual” (Luna, 2010, p.571). Así, en 2007 se iniciaron las negociaciones entre la UE y la CAN con el objeto de suscribir un “Acuerdo de Asociación” en base a tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio (Banco Central del Ecuador, 2016).

Sin embargo, Bolivia no estuvo de acuerdo con la postura de la Unión Europea respecto a propiedad intelectual, por lo que salió de las negociaciones, haciendo inviable un acuerdo entre bloques. De esta forma, la UE adoptó una lógica de negociación bilateral, para suscribir

---

<sup>10</sup> Inició sus operaciones en 1995, con la firma del Acuerdo de Marrakech, en el marco de las negociaciones de la Ronda de Uruguay (OMC, 2015).

<sup>11</sup> Este organismo encuentra sus orígenes en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, GATT por sus siglas en inglés, mismo que consistió en una organización de facto o espacio jurídico (OMC, 2015), conformado por un conjunto de normas que regulaban el comercio de mercancías entre sus miembros (Noboa,2014).



acuerdos comerciales con los estados restantes, es decir Ecuador, Perú y Colombia (Acosta, 2012; Saura, 2013).

Es importante mencionar que, si bien el principal escenario de negociaciones con la UE ha sido la CAN, Ecuador también ha canalizado sus relaciones comerciales por intermedio de otros organismos regionales como ALADI<sup>12</sup> o CELAC<sup>13</sup>. De hecho, hasta la actualidad, “la Cumbre EU-CELAC tiene lugar una vez cada dos años al nivel de los Jefes de Estado” (Delegación de la Unión Europea en Ecuador, 2017; Saltos, 2016).

Este relacionamiento comercial redundó en la ratificación del Acuerdo Comercial Multipartes, que representó para Ecuador la oportunidad de acceder a un mercado de “más de 500 millones de consumidores” (Cassinelli, 2017, p. 3) distribuidos en veintiocho países<sup>14</sup> y evitar la inminente eliminación de las preferencias arancelarias (SGP+) brindadas por la UE (MCE, 2017). A continuación, se analizará la naturaleza jurídica y elementos del ACM para comprender más a fondo de qué se trata este instrumento internacional.

## **1.2. Naturaleza jurídica del Acuerdo Comercial Multipartes**

Una vez analizado el desarrollo de las relaciones comerciales de Ecuador y la Unión Europea, como desencadenante de la suscripción del Acuerdo Comercial Multipartes, resulta pertinente revisar la naturaleza jurídica de este instrumento internacional, para comprender su incorporación al sistema normativo ecuatoriano.

---

<sup>12</sup> Asociación Latinoamericana de Integración, conformada por trece estados latinoamericanos que son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Fue constituida a partir de la suscripción del Tratado de Montevideo en 1980 (ALADI, 2016, párr.2).

<sup>13</sup> Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, conformada por treinta y tres estados que son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fue constituida a través de la Declaración de Caracas en 2011 (CELAC, 2018).

<sup>14</sup> Estos países son: Alemania; Austria; Bélgica; Bulgaria; Croacia; Chipre; Dinamarca; Eslovaquia; Eslovenia; España; Estonia; Finlandia; Francia; Grecia; Holanda (países bajos); Hungría; Irlanda; Italia; Letonia; Lituania; Luxemburgo; Malta; Polonia; Portugal; Reino Unido; Rep. Checa; Rumania; y, Suecia (UE, 2018, párr.4)



Al respecto cabe precisar lo que se entiende por tratado internacional, concepto que es definido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante Convención de Viena) , mencionando que es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (Convención de Viena, 2005, Art.2)

Si bien en esta definición encontramos elementos importantes, su forma de redacción excluye a varios acuerdos que se encuentran vigentes y cuya validez es reafirmada por la misma Convención (Monroy Cabra, 2002; Convención de Viena, 2005, Art. 3). En este sentido, Seara-Vázquez afirma que el concepto de tratado debe entenderse de forma general, como todo acuerdo celebrado entre sujetos de Derecho Internacional, pudiendo ser Estados, organismos internacionales u otros (2005, p. 69).

Así, el Acuerdo Comercial Multipartes es en esencia un tratado internacional, pues cumple con todos los presupuestos de su definición, siendo un acuerdo formal y escrito celebrado entre “dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional” (Sorensen, 2004, p. 155). Esto es así, independientemente de la forma o término con el que se lo haya denominado<sup>15</sup>. De esta forma, cuando hablamos de un acuerdo, convenio, protocolo o tratado, nos referimos a instrumentos internacionales, como el Acuerdo Comercial Multipartes, que genéricamente se han denominado tratados y que gozan de fuerza vinculante (Caicedo, 2009; Sorensen, 2004), siendo también fuente de obligaciones internacionales.

Respecto a la estructura del instrumento internacional en estudio, es importante destacar que lo que denominamos en esta disertación como Acuerdo Comercial Multipartes con la UE o ACM, comprende los siguientes documentos: (i) el Protocolo de adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de Ecuador ; (ii) los anexos al Protocolo antes expuesto; y, (iii) el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra parte. Esto, debido a que el Protocolo permite hacer

---

<sup>15</sup> Al respecto, Sorensen considera que un tratado es tal, independientemente del nombre que se le dé o de “la forma del instrumento por medio del cual se expresa la voluntad común de las partes” (2004, p.155)



efectiva la adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes; sin embargo, todos estos documentos son reconocidos como partes integrantes de un solo tratado internacional (Dictamen No. 009-16-DTI-CC, 2016, p.24).

Con relación al contenido del ACM, es necesario puntualizar que este instrumento tiene naturaleza preminente comercial, con ciertas disposiciones que tratan temas políticos o sociales<sup>16</sup> (Saura, 2013). Su principal objetivo es crear “una zona de libre comercio, de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994” (ACM, 2016, Art.3), reafirmando las obligaciones y derechos adquiridos en el marco de la OMC (ACM, 2016, Art.5). En este sentido, a decir de Saura (2013) y Acosta (2012) independientemente de su denominación, el ACM es un Tratado de Libre Comercio (TLC).

Lo manifestado se justifica si consideramos que el ACM busca la liberalización progresiva y gradual del comercio de mercancías y de servicios (ACM, 2016, Art.4), sin que el hecho de incluir algunos objetivos distintos a los mercantiles cambie su naturaleza; pues, como menciona Coll (2015) “el contenido del ALC [Acuerdo de Libre Comercio] puede extenderse a otros ámbitos de la economía, como complemento al objetivo comercial” (p. 19).

En suma, podemos concluir que el ACM es un tratado internacional de carácter comercial por su contenido preminentemente mercantil; y, es un Tratado de Libre Comercio, porque busca como objetivo fundamental la creación de una zona de libre comercio a través de la liberalización arancelaria de mercancías y servicios.

### **1.3.Procedimiento para la incorporación del Acuerdo Comercial Multipartes en sistema jurídico ecuatoriano**

Una vez analizado el contexto internacional que propició la firma del ACM y establecida la naturaleza jurídica del mismo, pasaremos a examinar el proceso legal al que fue sometido el Acuerdo para su adopción en Ecuador. En este sentido, explicaremos el tratamiento que se

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, el ACM establece el respeto a “los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de los principios que sustentan el Estado de Derecho” (ACM, 2016, Art.1)



otorga a los instrumentos internacionales dentro del sistema jurídico ecuatoriano, y luego se expondrán las distintas fases de la adopción del ACM.

En Ecuador los tratados internacionales forman parte de la legislación nacional de conformidad con los artículos 424 y 425 de la Constitución, manejándose un sistema monista, es decir, aquel que integra el derecho nacional y el internacional en un mismo ordenamiento jurídico (Díez de Velasco, 2007). Es importante mencionar que el sistema monista tiene dos vertientes, el monismo constitucionalista, que le otorga primacía al derecho interno sobre el extranjero y el monismo internacionalista según el cual prima el derecho extranjero (Corte Constitucional Colombiana C-400/98, 1998).

Al respecto, en Ecuador se aplican ambas vertientes de monismo dependiendo del tipo de tratado, siendo el monismo constitucionalista la regla general porque “la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” (CRE, 2008, Art.424). Lo anotado se corrobora en el artículo 425 de la Constitución cuando establece que la aplicación jerárquica de las leyes considerará en primer lugar a la Constitución y posteriormente a los tratados internacionales.

No obstante, existe una excepción a esta regla en el segundo inciso del artículo 424 de la Constitución que establece que los “tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” (CRE, 2008), lo que estaría indicando que solamente en casos de tratados que reconozcan derechos más beneficiosos a los constitucionalmente consagrados, se aplicará un monismo internacionalista.

Convendremos entonces que los tratados internacionales ocupan una posición infraconstitucional pero supralegal, a excepción de los tratados internacionales sobre derechos humanos, los cuales son especialmente relevados a lo largo de la Constitución, otorgándoles el carácter de directa e inmediata aplicación (CRE, 2008, Art. 11.3), y reconociéndoles excepcionalmente la calidad de supraconstitucionales, en el caso de que “reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución” (CRE, 2008, Art. 224).



Es por ello que, excluyendo la excepción planteada anteriormente, todos los tratados internacionales deben ser aplicados conforme al principio de primacía constitucional<sup>17</sup>, como se establece en el artículo 417 de la Constitución

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución (CRE, 2008).

Lo anotado, pretende asegurar el mantenimiento de la soberanía e independencia estatal en cuanto al desarrollo de políticas propias y autodeterminación normativa. Adicionalmente, es la piedra angular para el cumplimiento de otras disposiciones constitucionales como la consagrada en el artículo 421, que dice: “la aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos” (CRE, 2008); y la establecida en el artículo 11.4 que se relaciona íntimamente con la disposición anterior, proscribiendo expresamente la aplicación de normas jurídicas, sean de origen nacional o internacional, que puedan restringir derechos constitucionales (CRE, 2008).

Resulta lógico entonces que cualquier tratado internacional como el ACM, cumpla con un proceso previamente establecido por el derecho nacional para poder integrarse como norma vinculante en el sistema jurídico ecuatoriano. Este proceso, a decir de Zaidán (2012), se compone de algunas etapas, a saber, “la negociación, la suscripción y la adhesión a cargo del Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores; la aprobación a cargo de la Asamblea Nacional y la ratificación, a cargo del Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores” (p. 96). En este proceso también interviene la Corte Constitucional, realizando un examen previo, para confirmar la concordancia entre el contenido del tratado suscrito y las disposiciones constitucionales (Zaidán, 2012).

Dicho esto, a continuación se realizará una explicación acerca de las distintas fases del proceso que se llevó a cabo en Ecuador para la adopción del ACM, tomando en cuenta las

---

<sup>17</sup> El artículo 424 de la Constitución de la República establece que “la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” (CRE, 2008).



disposiciones que al respecto establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Constitución de la República y los dictámenes e instrumentos jurídicos que fueron emitidos en cada fase.

### **1.3.1. Negociación del Acuerdo Comercial Multipartes**

La negociación es un proceso indispensable para la gestación de todo tratado internacional, toda vez que éste es el momento en que se producen las gestiones político-diplomáticas que propician la estructuración de los acuerdos. En esta etapa los Estados convienen el alcance de sus propuestas, discuten sobre las mismas y definen la redacción del contenido del tratado (Altamirano, 2016).

El Presidente de la República es el actor principal dentro de esta etapa, toda vez que una de sus atribuciones es “definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión” (CRE, 2008, Art.147.10). Sin perjuicio de ello, en la práctica, el Ministro de Relaciones Exteriores, u otros funcionarios autorizados a través de sus plenos poderes<sup>18</sup>, son los que participan en las negociaciones de instrumentos internacionales (Altamirano, 2016; Oyarte, 2005).

En el caso concreto del Acuerdo Comercial Multipartes, las negociaciones “iniciaron en la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe–Unión Europea, realizada en Guadalajara México en mayo del 2004” (Alayza, 2010, p.71), en la cual los jefes de Estado se comprometieron a cooperar para lograr un Acuerdo de Asociación Birregional. Así, en 2007 iniciaron las negociaciones entre la CAN y la UE, esgrimiendo el discurso de que ambos bloques tenían una base de cohesión: la pertenencia a la cultura occidental y las raíces históricas comunes (Malamud, 2008).

En este contexto, la CAN definió una posición conjunta para la negociación en bloque a través de la Decisión 667 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en junio

---

<sup>18</sup> Según el artículo 1 literal c) de la Convención de Viena, es “un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado” (Convención de Viena, 2005)



de 2007. En la misma, se reconocían los diferentes enfoques económicos y grados de desarrollo, así como la existencia de asimetrías al interno de los miembros y por tanto la independencia que cada uno tendría para negociar en mayor o menor profundidad los temas del Acuerdo (Decisión Andina 667, 2007, Art. 1). Además, se estableció que se aseguraría un “trato Especial y Diferenciado para Bolivia y Ecuador” (Decisión Andina 667, 2007, Art. 2). Es decir, desde un inicio, se hizo notoria la poca cohesión como bloque en el seno de la CAN (MCE, 2017, p. 35).

En Ecuador, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), órgano rector de las negociaciones con la UE, emitió la Resolución No.392 con los lineamientos para las negociaciones y la conformación del equipo negociador, mismo que solo podía estar formado por funcionarios públicos (Rs. No.392, 2007, Art.3) y dirigido por el Coordinador Nacional de Negocios Internacionales, que en ese entonces era el Viceministro de Comercio Exterior (Rs. No.392, 2007, Art.4).

En 2008 se realizaron algunas rondas de negociaciones, sin embargo, la visión de Ecuador y Bolivia era distinta a la de Perú y Colombia, por lo que estos últimos remitieron una carta a la Comisión Europea “solicitando dar inicio a una negociación bilateral entre cada país andino y la UE” (MCE, 2017, p. 37). Se decidió entonces negociar el pilar comercial de manera bilateral y los pilares de diálogo político y cooperación, de bloque a bloque, es decir de manera multilateral (MCE, 2017).

No obstante, en 2009 Bolivia anunció su retiro definitivo de las negociaciones y Ecuador decidió no seguir con las mismas hasta que se solucionara el problema arancelario de Ecuador con la UE respecto al banano<sup>19</sup> (MCE, 2017). Una vez subsanado este conflicto a través de la suscripción del Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio de Bananos, el país retornó a las negociaciones en 2010 y el grupo negociador del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó adherirse al texto del ACM que tiempo antes había sido aprobado por Colombia y Perú (MCE, 2017).

---

<sup>19</sup> El arancel para el banano ecuatoriano era de 74 euros por tonelada, posteriormente la Unión Europea decidió elevarlo a 176 euros y Ecuador la demandó ante la OMC, quien falló a favor de Ecuador y resolvió que la UE cumpla con ciertas medidas (Luna, 2010, p. 171), sin embargo, la UE se negó a cumplirlas.



En 2013, el en ese entonces presidente de la República Rafael Correa, acudió a una reunión en Berlín con la Canciller de la República Federal Alemana, Ángela Merkel, en la que expuso su férrea intención de continuar con las negociaciones (El Universo, 2013, párr.1). Este nuevo impulso político hizo que iniciara la última ronda de negociaciones antes de la suscripción. En estas el Presidente de la República designó al Viceministro de Comercio Exterior e Integración Económica del momento la dirección de las negociaciones, quien a su vez ofició a las Carteras de Estado correspondientes para que designen a los funcionarios que formarían parte de las mesas de negociación (MCE, 2017).

En este sentido, evidenciamos que se cumplió el procedimiento de designación de las autoridades para que representen al Ecuador. Posteriormente se realizó la revisión jurídica del texto del protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial con la UE y se emitió por parte del Comité de Comercio Exterior la Resolución No. 024- 2016, en la que se otorga dictamen favorable respecto a los resultados de la negociación (Rs. 024- 2016, 2016, Art.1).

Cabe recalcar que las negociaciones fueron realizadas con mucha premura, debido a que “las preferencias arancelarias otorgadas [por la UE] a Ecuador a través del Reglamento 1384/2014 fenecerían el 31 de diciembre de 2016” (MCE, 2017, p. 61), lo que podría significar que la adhesión al ACM pudo haber sido mayormente motivada por presiones políticas y económicas más que por procesos libres y soberanos.

### **1.3.2. Suscripción del Acuerdo Comercial Multipartes**

Una vez revisado el texto del Acuerdo, se lo remitió al Comité de Comercio del ACM, conformado por representantes de la UE, Colombia y Perú que debían aprobar el Protocolo de Adhesión (ACM, 2016, Art.12). Así lo establece el numeral 4 del artículo 329 del Acuerdo: “la adhesión de un País Andino candidato a este Acuerdo se hará efectiva mediante la conclusión de un protocolo de adhesión, previamente aprobado por el Comité de Comercio” (ACM, 2016).

El 8 de febrero de 2016, el Comité de Comercio aprobó el Protocolo de Adhesión al ACM a través de la Decisión No. 1/2016 y el 11 de noviembre de 2016 en Bruselas, el en ese entonces vicepresidente de la Republica Jorge Glas firmó el Protocolo cumpliendo con la



delegación<sup>20</sup> que el presidente de la república le otorgó respecto a sus atribuciones contenidas en los artículos 418 y 147 numeral 10 de la Constitución.

Es importante destacar que en Ecuador la suscripción o firma simple de un instrumento internacional no implica la adquisición inmediata de obligaciones, pero si conlleva la “intención del Estado de adoptar medidas para expresar su consentimiento a obligarse por el tratado en una fecha posterior” (Altamirano, 2016, p.11). Igualmente, de conformidad con el artículo 18 del Convención de Viena, la suscripción implica la abstención de realizar actos que pudieren frustrar el objeto y el fin del tratado durante el periodo previo a la ratificación del mismo (Convención de Viena, 2005).

### **1.3.3. Aprobación del Acuerdo Comercial Multipartes**

Luego de la suscripción, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional<sup>21</sup> el Protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial con la UE, los anexos del mismo y el Acuerdo Comercial ratificado previamente por Colombia y Perú (Zaidán, 2012; MCE, 2017) - los cuales integran un solo instrumento internacional- a fin de que se ejerza el correspondiente control de constitucionalidad de conformidad con el artículo 75 numeral 3 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC).

Con fecha 12 de diciembre de 2016, la Corte Constitucional emitió el dictamen No.009-16-DTI-CC en el que se pronunció sobre la necesidad de aprobación legislativa previa del Acuerdo (LOGJCC, 2009, Art. 109), por considerar que el ACM contenía el “compromiso de expedir, modificar o derogar una ley” (CRE, 2008, Art. 419.3), se refería a derechos y garantías establecidas en la Constitución (CRE, 2008, Art. 419.4) y comprometía “al país en acuerdos de integración y de comercio” (CRE, 2008, Art. 419.6). Adicionalmente, el dictamen analizó la constitucionalidad del ACM mencionando textualmente lo que sigue

---

<sup>20</sup> Considerando que la Constitución establece que “la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne” (CRE, 2008, Art.149.2).

<sup>21</sup> De conformidad con el numeral primero del artículo 438 de la Constitución.



Declarar que las disposiciones contenidas en “El Protocolo de Adhesión al Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de Ecuador”, suscrito en Bruselas el 11 de noviembre de 2016y en el “Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte y los Estados de Colombia y Perú, por otra”, suscrito en Bruselas el 26 de junio de 2012, son compatibles con la Constitución de la República del Ecuador, en consecuencia de lo cual la Corte Constitucional expide dictamen favorable del mismo (Dictamen No.009-16-DTI-CC, 2016, p.39).

Al respecto, considero que la Corte Constitucional debió también determinar que el Acuerdo necesitaba aprobación legislativa por el numeral 8 del artículo 419 de la Constitución, porque este instrumento internacional consta de varias disposiciones que pueden comprometer “el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético” (CRE, 2008). Cabe anotar también que el análisis de la Corte resultó muy laxo, presentando un estudio poco fundamentado y sin hacer mención siquiera a los posibles efectos que el Acuerdo podría tener sobre el régimen de soberanía alimentaria en el país.

Ahora bien, continuando con el trámite de aprobación del ACM, una vez emitido el comentado dictamen de constitucionalidad, el Presidente de la República puso en conocimiento de la Asamblea Nacional el Acuerdo conjuntamente con el mentado dictamen para su pronunciamiento, de conformidad con el artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>22</sup> (en adelante LOFL).

Al respecto, cabe recordar que el artículo 120 numeral 8 de la Constitución reconoce como una de las atribuciones de la Asamblea la de “aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda” (CRE, 2008), así que, una vez que el ACM llegó a la legislatura, el Presidente de la Asamblea Nacional lo remitió a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa (MCE, 2017). Esta comisión emitió el informe respectivo que fue discutido en sesión del 19 de diciembre de 2016 ante el Pleno de la Asamblea Nacional que aprobó el Acuerdo (LOFL, 2009, Art. 108) “con 97 votos afirmativos, 1 negativo, 2 blancos y 2 abstenciones” (MCE, 2017, p. 99).

---

<sup>22</sup> Artículo que menciona: “en un plazo máximo de diez días (...) la Presidencia de la República deberá remitir a la Asamblea Nacional, el tratado u otra norma internacional junto con el referido dictamen” (LOFL, 2015, Art. 108)



#### **1.3.4. Ratificación del Acuerdo Comercial Multipartes**

El artículo 2 literal b) de la Convención de Viena, define a la ratificación como “el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado” (Convención de Viena, 2005). En Ecuador, de conformidad con el artículo 420 de la Constitución, la ratificación de los tratados puede hacerse a través de “referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República” (CRE, 2008). En el caso particular del ACM fue el Presidente de la República, en ese entonces Rafael Correa, quien lo ratificó en ejercicio de su facultad constitucionalmente consagrada en el numeral 10 del artículo 147, a través del Decreto Ejecutivo No. 1285 de fecha 20 de diciembre de 2016.

Finalmente, el documento de ratificación fue remitido al Secretario General del Consejo de la Unión Europea, que fungía como depositario del Acuerdo (MCE, 2017, p.99), cumpliendo así con lo establecido en el artículo 418 de la Constitución en concordancia con el artículo 16 de la Convención de Viena. Posteriormente, el instrumento final fue publicado en el Registro Oficial Ediciones Especiales 807 y 808 del 23 de diciembre de 2016 y de conformidad con el numeral quinto del artículo 329 del ACM, éste entró en vigor el primer día del mes siguiente, es decir, el 1 de enero del 2017.

Es importante mencionar que la ratificación del Acuerdo Comercial Multipartes significó el compromiso del Estado de cumplir con las obligaciones previstas en este instrumento internacional por el principio “pacta sunt servanda”, que implica la obligación de las partes suscriptoras de cumplir de buena fe con todas las disposiciones acordadas (Convención de Viena, 2005, Art. 26).

No obstante, algunas de estas obligaciones contraídas por el Estado pueden limitar el cumplimiento de normas constitucionales, que en el marco de un neoconstitucionalismo<sup>23</sup>,

---

<sup>23</sup> A decir de Ramiro Ávila es “una corriente del derecho que ha tomado una inusitada fuerza en nuestra región. Sus promotores admiten que es una teoría en construcción y en constante tensión. Para unos, es una superación y evolución del positivismo jurídico; para otros, es una nueva teoría. Lo cierto es que es una tendencia que promueve cambios en la concepción tradicional y formal del derecho (...) Las propuestas e innovaciones del neoconstitucionalismo responden a problemas concretos (sin ánimo de agotar todos ellos): (1) los derechos fundamentales a la violación de derechos; (2) la rigidez de la Constitución a la arbitrariedad de los



buscan establecer en Ecuador un nuevo régimen de desarrollo<sup>24</sup> con un sistema económico, comercial y alimentario en pos del buen vivir y no en función del lucro (Hermosa, 2014). Una de estas disposiciones constitucionales cuya observancia se ve directamente influida por la aplicación del ACM, es la contenida en el artículo 281 referente al régimen de soberanía alimentaria en el Ecuador, situación que será analizada en el siguiente capítulo.

---

parlamentarios; (3) la constitución como norma jurídica directamente aplicable sin que requiera desarrollo legislativo para su eficacia al requisito de ley para reglamentarla (en el sentido de hacer reglas); (4) los jueces de la constitución a la inexistencia de una autoridad que sancione la inobservancia de las normas constitucionales” (Ávila, 2011, pp.53-54).

<sup>24</sup> El artículo 275 de la Constitución lo define de la siguiente manera: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza” (CRE, 2008).



## **CAPÍTULO 2: RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR Y SU RELACIÓN CON EL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES**

### **2.1. Antecedentes de la soberanía alimentaria en Ecuador**

Los principios de la soberanía alimentaria se han practicado tradicionalmente por los campesinos indígenas y por la agricultura familiar campesina desde tiempos inmemorables en Ecuador. Sin embargo, el concepto de soberanía alimentaria como tal, empieza a forjarse a finales del siglo XX por la necesidad de los pequeños productores y agricultores de reivindicar sus derechos frente a la globalización y la creciente aplicación de medidas neoliberales en el agro (Barrat, 1998; Oxfam, 2002).

En 1993 surge el Movimiento Vía Campesina formado por un conjunto de organizaciones sociales y agricultores de distintos países del mundo, para exigir un cambio en el modelo agroalimentario inequitativo fomentado por los países desarrollados y los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) (Barrat, 1998).

Durante los años noventa, la Vía Campesina aglutinó las demandas sociales de más de 200 millones de campesinos, propiciando relevantes movilizaciones sociales (Rubio, 2017). A raíz de ello, en 1996 introdujo por primera vez el concepto de soberanía alimentaria en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma (Páez, 2016; Stedile y Martins, 2010), y a pesar de que ese concepto ya venía gestándose anteriormente en diversos encuentros de la organización, fue la primera vez que se lo utilizó en un evento organizado por un organismo internacional.

Es importante mencionar que el concepto de soberanía alimentaria engloba un espectro más completo de la realidad agroalimentaria mundial que el de 'seguridad alimentaria' (Páez, 2016), entendida como la posibilidad de las personas de contar "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, 1996, párr. 1).



Lo expuesto tiene sentido si consideramos que en el concepto de seguridad alimentaria, las organizaciones como FAO y los estados desarrollados reconocen el derecho a la alimentación, pero enfocándolo desde una perspectiva comercial tendiente al aumento de la producción agrícola y liberalización de los mercados para atender, a través de la expansión de la oferta alimentaria, a las miles de personas con hambre en el mundo (Stedile y Martins, 2010).

Esta postura se alinea con el esquema agroindustrial de la Revolución Verde, que en los años ochenta promovió la introducción de procesos químicos y tecnológicos para incrementar la producción de alimentos y mitigar el hambre global. Además, la Revolución Verde fomentó la adquisición de tierras comunales en los países del Sur global con el objeto de concentrar y monopolizar las tierras fértiles para la producción masiva de monocultivos (Shiva, 2015).

Este mecanismo de producción agrícola ha propiciado la desarticulación de la agricultura familiar, develando la primacía de la agricultura industrial, los agro negocios y “la sustitución definitiva de los ciclos cerrados de energía y materiales por la utilización masiva de insumos externos procedentes de energías no renovables cerrándose así el ciclo de la modernización agraria” (Sevilla, 2004, p.10)

Por lo expuesto, si bien la producción agroindustrial ha generado un incremento notable de la cantidad de alimento, la distribución inequitativa del mismo ha generado que el hambre no disminuya. Así, “en 2016 el número de personas aquejadas de subalimentación crónica en el mundo aumentó hasta los 815 millones” (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2017, p. 2) superando los 777 millones de 2015 y una de cada siete personas en el mundo sigue padeciendo de hambre (De Shutter, 2011, p. 4).

Al respecto, Sevilla establece que además de no reportar una solución al hambre, el esquema de la Revolución Verde ha generado perjuicios ambientales forzando los ciclos naturales con pesticidas, agroquímicos y transgénicos; de este modo

La cientifización del manejo de los recursos naturales, siguiendo las pautas de la producción industrial, supuso que la fertilidad natural del suelo y su consideración como algo vivo fuera sustituida por química de síntesis para su utilización como un soporte inerte (...) según las



demandas del mercado, sin considerar el grado de reversibilidad del deterioro causado (Sevilla, 2004, p. 8).

Ahora bien, en Ecuador el concepto de soberanía alimentaria fue introducido en 1994, al mismo tiempo que se fundó la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), encargada de articular la labor del movimiento Vía Campesina en Latinoamérica (CLOC, 2010). Así, los movimientos campesinos empezaron a organizarse con mayor fuerza en la década de los noventa (Rubio, 2008).

Un hito relevante en la incorporación de la soberanía alimentaria y la lucha por el cambio del esquema neoliberal en la política agraria ecuatoriana, fue el levantamiento indígena nacional convocado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1994 (Guerrero, 1996). El objeto del levantamiento fue rechazar la Ley de Desarrollo Agrario que permitía “el registro de la propiedad privada de las tierras comunales, la venta de tierras estatales a particulares, así como la libre importación y distribución de insumos y semillas” (Rubio, 2008, p.25).

Estas movilizaciones sociales entorno al rechazo del neoliberalismo en la agricultura, propiciaron la negativa a la ratificación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2004, y en 2007, motivaron múltiples debates en el seno de la Asamblea Constituyente de Montecristi, con el objeto de que se integrara a la soberanía alimentaria en el marco constitucional ecuatoriano y de esta forma otorgar mayor fuerza y exigibilidad a este concepto (Centro Carter, 2008). Resultado de ello, se dictó el Mandato Constituyente número 16, conocido también como Mandato Agrícola.

Este instrumento jurídico reafirmaba el incentivo monetario a los pequeños productores agrícolas otorgado a través del decreto ejecutivo No. 1137 de junio de 2008 y reconocía la importancia del régimen alimentario nacional. Adicionalmente preveía la creación emergente de un Programa de Soberanía Alimentaria con el objeto de “incrementar la productividad, fomentar el crecimiento del sector agropecuario en el país y el ejercicio de actividades agropecuarias sustentables y responsables con la naturaleza y el ambiente” (Mandato Constituyente No. 16, 2008, Art.1)



Esta fue la primera vez que en Ecuador se hacía mención expresa al concepto de soberanía alimentaria en un documento jurídico. En 2008 este concepto fue adoptado de forma definitiva en la nueva Constitución de la República, reconociéndolo como un objetivo estratégico y una obligación del Estado para lograr el buen vivir o *sumak kawsay* (Lasso, 2017). Este avance se logró luego de arduos debates entre la sociedad civil y los constituyentes, quienes reconocieron finalmente que “la soberanía alimentaria es el mecanismo idóneo para garantizar el derecho a la alimentación de la población ecuatoriana” (Peralta, 2008, párr.1).

## **2.2. Definición de soberanía alimentaria**

Encontrar una definición única de soberanía alimentaria resulta bastante complejo, toda vez que este concepto es multidimensional y se encuentra hasta la actualidad en constante desarrollo. Por ello, en este apartado realizaremos una síntesis de las principales conceptualizaciones, iniciando con la manifestada en el Foro Mundial de Cuba 2001, en donde se estableció que

La soberanía alimentaria es (...) el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001, numeral 1) .

Dentro de este Foro también se hizo alusión a que la soberanía alimentaria implica el desarrollo de una agricultura que considere al ser humano como su principal preocupación y fomente la producción agrícola familiar para precautelar la autosuficiencia alimentaria y el respeto a los derechos humanos (Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001, numeral 3).

En este sentido, el concepto de soberanía alimentaria se constituye en un requisito indispensable para que se pueda garantizar el derecho a la alimentación y la existencia de seguridad alimentaria. Esto considerando que si los Estados tienen el poder de auto determinarse en cuanto a la adopción de sus propias políticas y normativa alimentaria,



tendrán también la posibilidad de garantizar a sus connacionales la dotación necesaria y suficiente de alimentos (Windfuhr y Jonsén, 2005; Heinessch, 2013).

Así también la Vía Campesina manifestó en la Declaración “Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre” de 1996, que la soberanía alimentaria es una precondition para llegar a la seguridad alimentaria genuina, ya que solo la independencia agrícola permite cambiar la lógica que considera a los alimentos como mercancía antes que fuente nutricional para garantizar el derecho humano a la alimentación (Vía Campesina, 1996).

Otra definición importante de soberanía alimentaria surgió en el Foro de Mali en 2007. Allí se estableció que 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. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición (Declaración de Nyéléni, 2007, párr.3).

En suma, podemos mencionar que la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a estructurar libremente su política agroalimentaria para garantizar el derecho humano a la alimentación a través del acceso a alimentos sanos, suficientes, producidos agroecológicamente y obtenidos privilegiando los métodos de comercialización justos que promuevan el acceso de los pequeños agricultores a los medios de producción (Houtart, 2014; Altieri y Nicholls, 2012; Windfuhr y Jonsén, 2005; Declaración de Nyéléni, 2007; Heinessch, 2013). En la siguiente tabla se explica cada uno de los elementos de esta definición.



**Tabla 1. Elementos constitutivos de la definición de soberanía alimentaria**

<b>Elemento</b>	<b>Definición</b>
Garantía del derecho a la alimentación	La soberanía alimentaria es requisito base para garantizar este y otros derechos humanos conexos.
Autodeterminación estatal en cuanto a la creación de políticas y normativa agroalimentaria	El Estado debe tener la posibilidad de establecer libremente su política agraria promoviendo la participación de la sociedad civil en la estructuración de la misma.
Acceso a los recursos productivos por parte de los pequeños agricultores	Implica que los pequeños productores y agricultores familiares puedan acceder a la tierra, agua, semillas y crédito principalmente.
Fomento de técnicas de producción sostenibles y agroecológicas	Se debe propender a la utilización de mecanismos sostenibles de producción agrícola, evitando en lo posible los agroquímicos.
Promoción de políticas de comercio equitativas	Fomento del comercio justo para lograr la vinculación entre comercio internacional y soberanía alimentaria.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Houtart (2014); Altieri y Nicholls (2012); Windfuhr y Jonsén (2005); Declaración de Nyéléni (2007).

Ahora bien, el respeto de la soberanía alimentaria como un derecho implica el ejercicio de un sistema agroalimentario alineado con tal fin (Heinisch, 2013). Para comprender lo mencionado, es necesario establecer que los sistemas agroalimentarios son estructuras de “producción y circulación basados en la explotación de recursos naturales” (Gutman y Gorenstein, 2003, p.566), que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de nutrición poblacional y están formados por un conjunto de actividades, “desde la producción primaria agropecuaria hasta que el producto llega a las manos del consumidor, incluyendo servicios relacionados, provisión de insumos y crédito” (Cardona et al., 2010, p.62).

Estas estructuras de producción o sistemas de desarrollo agrario pueden variar dependiendo del momento económico, social y político predominante de una sociedad en particular, pudiendo clasificarse, según el Movimiento Vía Campesina, en el modelo agroindustrial o de agro negocio y el de soberanía alimentaria (Gascón, 2011). El primer modelo se estructura



a través de un conjunto de “productores y empresas ubicadas en diferentes etapas de los procesos productivos que conducen desde la producción de materias primas agropecuarias, hasta su comercialización final, pasando por una etapa de transformación industrial” (Rello, 1979, p.156).

A decir de Ortiz (2015), este modelo alimentario de agroindustria se caracteriza por concentrar y privatizar los procesos de producción de alimentos en pocos agronegocios nacionales o transnacionales, utilizar técnicas como el monocultivo e insumos artificiales como abonos y plaguicidas químicos. Además, en el sistema de agroindustria la producción alimentaria se destina preminentemente a la exportación, fomentando una agricultura capitalizada, con mano de obra barata y gran concentración de tierra para reducir costos de producción, realidad que se contrapone con la agricultura familiar y campesina que termina siendo excluida de este modelo agroalimentario (Carrión, 2013).

Al respecto, Friedmann y McMichael (1989) mencionan que el sistema de agroindustria o agronegocio, tendiente a la transnacionalización de los alimentos, implica la profundización de un modelo primario exportador poco diversificado, el control de la cadena de producción en pocas empresas y la utilización mayoritaria de los alimentos como insumos para productos industrializados y para comercialización internacional en detrimento de la alimentación de los habitantes locales.

Frente a este sistema que predomina en el ámbito internacional, se ha desarrollado el modelo de soberanía alimentaria, que tiene el objetivo de empoderar a los pueblos agro productores y situar las necesidades alimentarias de la ciudadanía por encima del mercado (Montagut y Dogliotti, 2008). Para ello, la Vía Campesina en la Declaración “Soberanía alimentaria, un futuro sin hambre”, estableció siete principios que deberían orientar el accionar de las organizaciones y estados que deseen aplicar el sistema de soberanía alimentaria.

Siguiendo a Almeida y Scholz (2008) estos principios son: (i) considerar a la alimentación como un derecho humano básico; (ii) promover una verdadera reforma agraria para que se garantice el derecho a la tierra sin discriminación; (iii) proteger los recursos naturales procurando mantener los ciclos biológicos y la producción agroecológica sostenible; (iv) reorganizar el comercio de alimentos, procurando que estos sirvan en primer lugar para



solventar las necesidades alimenticias de los seres humanos y solo en segundo lugar como mercancías; (v) eliminar la globalización del hambre, desterrando las políticas neoliberales instauradas por los organismos internacionales que no han logrado eliminar el hambre y la pobreza; (vi) fomentar la paz social, evitando utilizar a los alimentos como herramienta de dominación y procurando el equilibrio entre los estados desarrollados y en vías de desarrollo; y, (vii) establecer un control democrático a partir de la participación social en la formación de la política agroalimentaria.

En resumen, los dos tipos de sistemas agroalimentarios en mención son opuestos, porque el agroindustrial, se basa en la exportación agraria, el fomento del libre mercado, la utilización intensiva de químicos y monocultivos y el desplazamiento de la agricultura familiar; mientras que el modelo de soberanía alimentaria, considera como piedra angular del desarrollo local a la agricultura familiar, valora los circuitos cortos de comercialización frente a la exportación intensiva, evita la utilización de químicos valiéndose de técnicas agroecológicas, rechaza la mercantilización del agro y considera la producción dentro de una lógica de preservación de los ciclos medioambientales (Rosset, 2004).

En el caso particular de Ecuador, podemos evidenciar la convivencia de ambos modelos, el de soberanía alimentaria constitucionalmente consagrado y el de agroindustria o agronegocio que se ejerce en la práctica. Así el artículo 17 de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (en adelante LORSA), reconoce la existencia de ambos sistemas en el país y establece que el Estado debe garantizar

(...) 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 (LORSA, 2009)

Finalmente, de lo expuesto en este apartado podemos colegir que la soberanía alimentaria es a la vez, un derecho y un sistema agroalimentario (Declaración de Nyéléni, 2007; Gascón, 2011). Además, concretamente en Ecuador por mandato constitucional es un objetivo estratégico y obligación del Estado (CRE, 2008, Art.281). A continuación, se analizará la forma en que se ha estructurado legalmente la soberanía alimentaria en el país, exponiendo



los principales actores, políticas y normas que integran el régimen jurídico de soberanía alimentaria.

### **2.3. Régimen jurídico de la soberanía alimentaria en el Ecuador**

Existen varios cuerpos normativos que regulan elementos de la soberanía alimentaria en el país, evidenciando que este concepto es complejo y necesita de un régimen jurídico propio que lo reglamente (LORSA, 2009, considerando quinto). El pilar fundamental del régimen lo encontramos en el artículo 281 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA).

Así, en el artículo 1 de la LORSA, se estructuró una definición de lo que se debería entender como régimen de soberanía alimentaria

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

De la definición legal antes anotada, podemos establecer que el régimen de soberanía alimentaria se compone por: (i) normas constitucionales y regionales sobre soberanía alimentaria; (ii) políticas públicas agroalimentarias; y, (iii) normas legales conexas. Además, forman parte de este régimen los programas, proyectos o planes a través de los cuales se implementan las políticas públicas sobre soberanía alimentaria.

#### **2.3.1. Normas constitucionales y regionales sobre soberanía alimentaria**

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, el concepto de soberanía alimentaria no ha sido adoptado oficialmente por los organismos internacionales, sin embargo, a nivel regional podemos encontrar dos instrumentos importantes que forman parte del régimen de soberanía alimentaria: la Decisión Andina 742 emitida por la CAN en 2010, que establece un Programa



Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) y la Decisión Andina 371 que establece el Sistema Andino de Franjas de Precios Agropecuarios para evitar la inestabilidad del mercado interno agrícola y “una mayor dependencia alimentaria externa” (Decisión Andina 371, 1995, considerando segundo).

Estos instrumentos regionales tienen que ver con las responsabilidades establecidas en el artículo 281 de la Constitución respecto a la soberanía alimentaria, concepto transversal al régimen económico, alimentario, comercial y medioambiental del país. Podemos encontrar además otras disposiciones constitucionales que hacen alusión directa a la soberanía alimentaria, por ejemplo el artículo 13 de la Constitución que establece

(...) 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 (CRE, 2008).

Por su parte, el artículo 15 de la Constitución establece que el Estado promoverá el uso de tecnologías ambientalmente limpias, privilegiando la soberanía alimentaria sobre la soberanía energética. Esto significa que, por ejemplo, no se privilegiará la utilización del potencial agroalimentario para generar combustibles por sobre la alimentación de las personas. Adicionalmente, en el segundo inciso del mismo artículo se establece la prohibición de utilizar agroquímicos perjudiciales para la naturaleza y la salud humana (CRE, 2008).

Asimismo, el artículo 281 de la Constitución, define a la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico y una obligación estatal para “garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente” (CRE, 2008). Visto así, la definición expuesta se acerca más a la de seguridad alimentaria, que se entiende existe 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, 1996, párr. 1).

A pesar de que el concepto constitucional de soberanía alimentaria no es muy preciso y la forma de redacción del artículo tampoco lo es, a lo largo del cuerpo constitucional se devela



la relevancia que tiene la soberanía alimentaria como eje articulador para cumplir con el régimen de desarrollo establecido en el artículo 275 de la Constitución, el cual se define como “un conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” (CRE, 2008).

Esto tomando en cuenta que solo a través de la práctica de los principios de la soberanía alimentaria, se pueden llevar a cabo los objetivos de este régimen de desarrollo, principalmente los establecidos en los numerales segundo, cuarto y quinto del artículo 276 de la Constitución, referidos a la distribución equitativa de los medios de producción, al acceso a los recursos naturales de manera sostenible, y a la inserción global del Estado promoviendo la soberanía (CRE, 2008).

De igual manera, con el objeto de clarificar lo que implica el objetivo estratégico y obligación del Estado de promover la soberanía alimentaria, el legislador constitucional estableció catorce responsabilidades que el Estado debe cumplir y que se relacionan estrechamente con los siete principios definidos por la Vía Campesina como base de la soberanía alimentaria.

De este modo, el artículo 281 en su numeral primero establece la responsabilidad del Estado de impulsar la producción y transformación agroalimentaria de los pequeños y medianos productores y de la economía social y solidaria (CRE, 2008). Posteriormente en el numeral segundo se establece la responsabilidad de “adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos” (CRE, 2008, Art.281.2).

La tercera responsabilidad del Estado se refiere a “fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria” (CRE, 2008, Art.281.3), lo cual tiene relación con el deber del Estado de brindar a los agricultores “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” (CRE, 2008, Art.410).



La cuarta responsabilidad del Estado para promover la soberanía alimentaria consiste en propiciar “políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos”, pues solo se podrá generar una real diversificación productiva si se da la oportunidad a los grupos campesinos que practican la agricultura familiar de acceder a los bienes de producción en igualdad de circunstancias que otros conglomerados. Para lograr esta redistribución de los factores de producción y promover un acceso equitativo a los mismos, el artículo 334 de la Constitución establece una serie de medidas que son:

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.
3. Impulsar y apoyar el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos 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.
5. Promover los servicios financieros públicos y la democratización del crédito (CRE, 2008).

En este sentido, y de manera más concreta el artículo 282 de la Constitución se refiere a los factores de producción más importantes que son la tierra y el agua, mencionando que el Estado debe regular el uso y acceso equitativo de los campesinos a la tierra a través de un fondo nacional establecido por ley. Esta norma constitucional también prohíbe categóricamente “el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes” (CRE, 2008, Art. 282), mencionando que “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” (CRE, 2008, Art.282). Existen también otras disposiciones constitucionales que se enfocan en la importancia que tiene el suelo y su capa fértil, estableciendo que su conservación es de interés público y prioridad nacional (CRE, 2008, Art. 409).

La quinta responsabilidad del Estado en términos del artículo 281 de la Constitución es la de “establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción” (CRE, 2008). Un ejemplo de lo mencionado es el artículo innumerado segundo de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, que permite a los pequeños agricultores importar



maquinaria de manera directa libre de impuestos (Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, 1979).

Asimismo, al potenciar la agricultura familiar, el Estado puede cumplir con su sexta responsabilidad establecida en el artículo 281 de la Constitución referente a “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” (CRE, 2008). Esto a su vez se relaciona con el tercer principio de la soberanía alimentaria según la Vía Campesina, respecto a la protección de los recursos naturales.

La séptima responsabilidad estatal del artículo 281 de la Constitución, se encuentra ligada con el derecho a la salud garantizado en el artículo 32 de la Norma Suprema, pues se trata de “precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable” (CRE, 2008). Esta responsabilidad se asocia con la establecida en el numeral octavo del artículo 281, consistente en “asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria” (CRE, 2008), lo que significa que, si bien la soberanía alimentaria pretende alejar la utilización masiva de agroquímicos y de tecnologías que podrían resultar dañinas para el ser humano y la naturaleza, este concepto no es incompatible con el desarrollo científico, más bien es su principal aliado siempre que se trate de fomentar innovaciones agroecológicas.

Lo mencionado se reafirma en el numeral 9 del artículo 281 de la Constitución, el cual establece que el Estado deberá “regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización” (CRE, 2008). Asimismo el Estado deberá “prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos” (CRE, 2008, Art.281.13).

Por su parte, el artículo 281 de la Constitución en sus numerales 10, 11 y 14 relleva la importancia del comercio justo como lógica que debe predominar sobre la comercialización tradicional que privilegia el lucro. En este sentido, se establecen como responsabilidades del Estado adquirir alimentos principalmente de productores locales (CRE, 2008, Art. 281.14)



y potenciar redes de productores y consumidores responsables para disminuir las brechas de comercialización entre las áreas rurales y urbanas (CRE, 2008, Art. 281. 10, 11)

De este modo, todas las relaciones comerciales internacionales que nazcan en el contexto agroalimentario, deberían respetar las égidias de comercio justo y contribuir al mantenimiento del sistema económico ecuatoriano<sup>25</sup>, caracterizado por ser social y solidario, reconociendo al ser humano como centro de toda acción y propendiendo al equilibrio entre comercio y desarrollo social que garantice las condiciones para alcanzar el buen vivir (CRE, 2008, Art. 238).

Recapitulando diremos que las catorce responsabilidades establecidas en el artículo 281 de la Constitución, se presentan como un conjunto de medidas políticas que enunciativamente son loables; sin embargo, a decir de Brassel (2010), en la práctica no son realmente aplicables. Este autor menciona que las responsabilidades debieron haberse estructurado como derechos, pues actualmente no se puede exigir su directa ejecución

Lamentablemente, estas descripciones no contienen, por ejemplo, un derecho de los campesinos a la tierra y al agua, sino dicen sólo que se promoverán políticas respectivas, una formulación que no implica obligación ninguna. El Estado impulsará el trabajo de pequeñas y medianas UPAs, pero no garantiza legalmente su existencia frente a la expansión de las plantaciones de la agroindustria. La protección que se menciona en el punto 2 se refiere al sector agroalimentario entero, no a los pequeños productores (Brassel, 2010, p.20).

En este contexto, la redacción del artículo 281 genera el problema de determinar el mecanismo por el cual la obligación del Estado de promover la soberanía alimentaria podría ser reclamada por parte de la ciudadanía. Una opción podría ser la acción por incumplimiento, contemplada en el artículo 93 de la Constitución y desarrollada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional (CRE, 2008, Art.93).

---

<sup>25</sup> Al respecto, según el artículo 284 numeral 3 de la Constitución establece que un objetivo fundamental de la política económica ecuatoriana es asegurar la soberanía alimentaria y energética



No obstante, la redacción del artículo 281 de la Constitución genera la duda de si se podría considerar o no una “obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible” (CRE, 2008, Art. 93). Además el concepto constitucional de soberanía alimentaria para ser más claro, debía haber plasmado la diferencia que existe entre seguridad y soberanía alimentaria, pues la primera es un objetivo reconocido por la comunidad internacional para propiciar que las personas tengan alimentos suficientes sin importar como sean estos obtenidos, mientras que la soberanía alimentaria se ha concebido precisamente con el objeto de mostrar la vía adecuada mediante la cual se puede concretar el objetivo de seguridad alimentaria (Windfuhr & Jonsén, 2005).

Más allá de estas observaciones, la Constitución ecuatoriana de 2008, al menos en teoría, ha realizado un esfuerzo por compatibilizar varias demandas sociales alrededor de la agricultura y la alimentación, siendo destacable el carácter colectivista que tienen los artículos constitucionales sobre soberanía alimentaria. Esto considerando que no solamente hacen alusión a los individuos como tal, sino también a las colectividades, pueblos y nacionalidades, quienes, según el artículo 10 del mismo cuerpo constitucional, son titulares de derechos (CRE, 2008).

### **2.3.2. Política pública agroalimentaria**

Se entiende por políticas públicas a las “acciones del gobierno o intenciones expresadas oficialmente, respaldadas por una sanción, que puede ser una recompensa o un castigo y que pueden manifestarse como una regla, estatuto, regulación o directriz” (Fischer, 2003). En el mismo sentido Koepfel et al. las define como

(...) una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (2007, p.12).



En este contexto, el Estado Ecuatoriano se encuentra obligado por disposición constitucional a “generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento” (CRE, 2008, Art. 277.3) con el objeto de garantizar el buen vivir incluida la soberanía alimentaria. El principal instrumento de política pública en el país es el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, que es obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. A este Plan se sujetan

(...) las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y [la coordinación de] las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (CRE, 2008, Art.280).

Con respecto a la soberanía alimentaria, dentro del eje dos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, se ha establecido el objetivo número seis consistente en “desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral”, para lo cual se han propuesto las siguientes políticas: (i) Fomentar el empleo digno principalmente en zonas rurales, promoviendo el emprendimiento; (ii) Promover la redistribución de los medios de producción y el desarrollo de infraestructura para mejorar el comercio rural aprovechando las ventajas competitivas del país; (iii) “Impulsar la producción de alimentos suficientes y saludables, así como la existencia y acceso a mercados y sistemas productivos alternativos, que permitan satisfacer la demanda nacional con respeto a las formas de producción local y con pertinencia cultural” (PND, 2017, p. 87); (iv) “Fortalecer la organización, asociatividad y participación de las agriculturas familiares y campesinas en los mercados de provisión de alimentos” (PND, 2017, p. 87); (v) “Promover el comercio justo de productos, con énfasis en la economía familiar campesina y en la economía popular y solidaria (...) incentivando el cuidado del medioambiente y la recuperación de los suelos” (PND, 2017, p. 87); (vi) Promover en las zonas rurales el acceso a servicios básicos como agua, salud, vivienda, entre otros; (vii) “Garantizar la participación plural, con enfoque de género y énfasis en las organizaciones de pueblos, nacionalidades, comunas, comunidades y colectivos, en el manejo sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales” (PND, 2017, p. 87).

Ahora bien, la implementación de estas políticas se puede realizar a través de la creación de leyes, reglamentos, planes y programas que deben ser estructurados por diversos actores estatales relacionados con el régimen de soberanía alimentaria (Boneti, 2017). El artículo 1



de la LORSA define quiénes deben ser esos actores, mencionando que “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” (LORSA, 2009)

En otras palabras, son responsables de construir políticas públicas que integren el régimen jurídico de soberanía alimentaria en el país, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados<sup>26</sup> (GADs) que ejercen la representación de los niveles de organización territorial “regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (CRE, 2008, Art.242).

El Estado central o administración pública central se encuentra regida por el Presidente de la República y conformada por:

1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República; 2. Los ministerios de Estado; 3. Las entidades adscritas o dependientes; 4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central (COA, 2017, Art. 45)

Entre los principales órganos del Estado central relacionados con la generación de políticas públicas sobre soberanía alimentaria y fomento del agro ecuatoriano, encontramos los siguientes:

- (i) **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES):** Tiene la función de elaborar “los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, Art. 17);
- (ii) **Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones:** En este organismo se fusionaron el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), Ministerio de Comercio Exterior y el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras (PROECUADOR) (DE- 520, 2018, Art.2). Dentro de

---

<sup>26</sup> Según el artículo 28 del COOTAD “cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política” (COOTAD, 2010)



este ministerio como órganos adscritos encontramos al Servicio Ecuatoriano de Normalización y a la Secretaría Técnica de Acuicultura y Pesca anterior Ministerio de Acuicultura y Pesca (DE- 520, 2018, Art.4).

- (iii) **Ministerio de Agricultura y Ganadería.** - El objetivo de este ministerio es “promover el desarrollo armónico y sostenido del Sector Agropecuario” (Reglamento Orgánico Funcional del MAG, 1998, Art.1). Adscritas a este encontramos a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Agrocalidad y la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (en adelante COPISA) (LORSA, 2009, Art.32).
- (iv) **Ministerio del Ambiente y Agua.** - En este organismo se fusionaron el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua mediante Decreto Ejecutivo No. 533 de 03 de octubre de 2018.
- (v) **Ministerio de Salud Pública.** - Es la autoridad sanitaria nacional y una de sus responsabilidades es dictar “políticas y normas para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional” (Ley Orgánica de Salud, 2006, Art. 6.19)

Es importante anotar que tanto la administración pública central como los GADs poseen ciertas competencias exclusivas respecto a las cuales pueden formular e implementar políticas públicas. Así, la administración pública central tiene las siguientes competencias relacionadas con la soberanía alimentaria y el comercio:

(...)2. Las relaciones internacionales. (...) 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes en educación y salud. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. (...) 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. (...) 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales (CRE, 2008, Art.261)

Por otra parte, los gobiernos autónomos descentralizados tienen distintas facultades dependiendo del subnivel de gobierno. De este modo, el artículo 262 de la Constitución



establece que son atribuciones exclusivas de Los gobiernos regiones, las siguientes: “gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.” (CRE, 2008, Art.262.2); “Fomentar las actividades productivas regionales” (CRE, 2008, Art.262.7); “fomentar la seguridad alimentaria regional” (CRE, 2008, Art.262.8).

En este sentido las regiones, que son divisiones territoriales que aún no se han implementado en la práctica, podrían expedir normas regionales para fomentar la seguridad alimentaria. También podrían implementar políticas y emitir normativa respecto a la administración de las fuentes de agua de sus regiones, considerando que esta es un medio de producción agrícola indispensable.

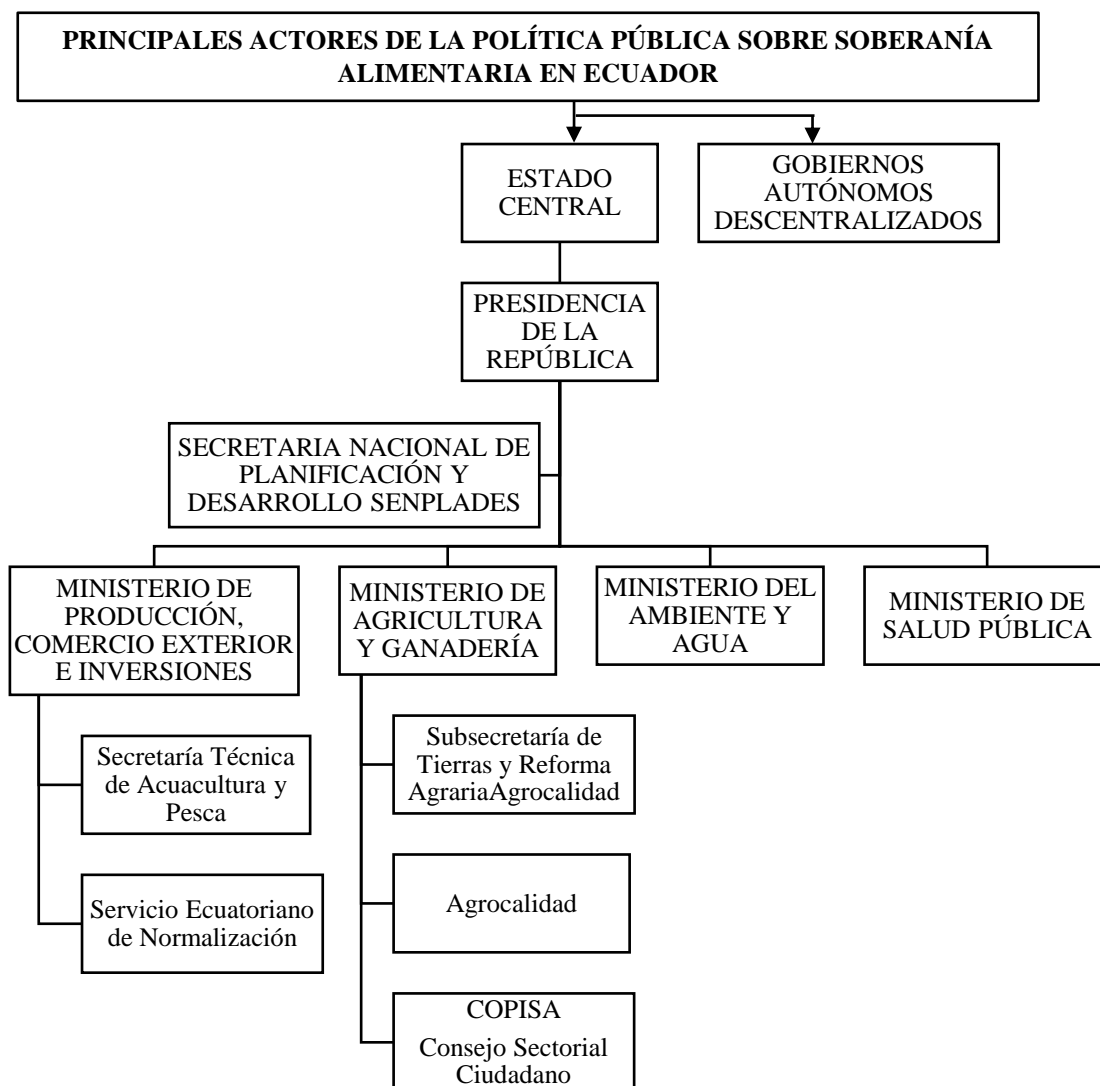
Por su parte, los gobiernos provinciales tienen la facultad de emitir ordenanzas provinciales en su territorio y dentro del ámbito de las siguientes competencias exclusivas: “la gestión ambiental provincial” (CRE, 2008, Art.263.4); “Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego”. (CRE, 2008, Art.263.5); “Fomentar la actividad agropecuaria” (CRE, 2008, Art.263.6); “Fomentar las actividades productivas provinciales” (CRE, 2008, Art.263.7). Las provincias entonces podrían crear ordenanzas en las que se propenda al mejoramiento de las condiciones agrícolas para abonar a la soberanía alimentaria.

También los gobiernos municipales tienen algunas competencias exclusivas relacionadas con el desempeño de su papel como garantes de la soberanía alimentaria, así el artículo 264 de la Constitución establece que este nivel de gobierno puede expedir ordenanzas cantonales sobre el uso y ocupación del suelo y regular el acceso y uso de fuentes hídricas como los ríos (CRE, 2008, Art.264.2, 10). Es importante mencionar que los municipios no tienen muchas competencias exclusivas directas respecto a la soberanía alimentaria, por lo que no tienen mayor relevancia para nuestro estudio.

Por otro lado, los gobiernos parroquiales rurales podrán emitir acuerdos y resoluciones vigentes en sus territorios, respecto a las siguientes competencias exclusivas: “4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente (...) 6. Promover la organización de los ciudadanos (...) rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base”. (CRE, 2008, Art. 267)



**Gráfico 1. Principales actores de la política pública sobre soberanía alimentaria en Ecuador**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 1 de la LORSA, la información de SENPLADES (2017) e instrumentos legales vigentes a noviembre de 2018 que han sido referenciados en líneas precedentes.

Es importante anotar que para la articulación y generación de proyectos de políticas públicas a nivel nacional, la LORSA ha creado el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)<sup>27</sup> y la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria

<sup>27</sup> Este sistema está conformado por: (i) un delegado del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; (ii) delegado del Ministerio del Ambiente; (iii) delegado del Ministerio de Inclusión Económica y Social; (iv) representante del Ministerio de Salud Pública; (v) representante de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; (vi) delegado de los gobiernos autónomos descentralizados, representado por los presidentes de AME, CONCOPE y CONAJUPARE; y, (vii) los integrantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria (LORSA, 2009, Art.31.3)



(COPISA). Ambas instancias fueron creadas para cumplir con la disposición establecida en el artículo 31 de la LORSA que menciona

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 (LORSA, 2009).

El Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) está conformado por: (i) un delegado del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; (ii) un delegado del Ministerio del Ambiente; (iii) un delegado del Ministerio de Inclusión Económica y Social; (iv) un representante del Ministerio de Salud Pública; (v) un representante de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; (vi) los gobiernos autónomos descentralizados, representado por los presidentes de AME, CONCOPE y CONAJUPARE; y, (vii) los integrantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria (LORSA, 2009, Art.31.3). Así, el SISAN permite una articulación de sectores clave y tiene como funciones principales elaborar propuestas de políticas públicas respecto a la soberanía alimentaria (LORSA, 2009, Art.31.2.a) y

(...) coordinar entre la sociedad civil y los diversos niveles de gobierno los asuntos relacionados a la soberanía alimentaria (...) 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 (LORSA, 2009, Art.31.2).

Como quedó establecido, la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria<sup>28</sup> (COPISA) forma parte del SISAN y es una entidad del sector público con carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura. Su función es actuar

---

<sup>28</sup> La Conferencia está integrada por nueve representantes de la sociedad civil designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y serán “1. Un representante de las universidades, escuelas politécnicas y centros de investigación; 2. Un representante de los consumidores; 3. Un representante de los pequeños y medianos productores; 4. Un representante de los pequeños y medianos agricultores; 5. Un representante de los pequeños y medianos ganaderos; 6. Un representante de los pescadores artesanales y recolectores; 7. Un representante del sector acuícola; 8. Un representante de los campesinos y regantes; y, 9. Un representante de los indígenas, afroecuatorianos y montubios, provenientes de las distintas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (LORSA, 2009, Art. 33)



como una instancia nacional “de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas” (LORSA, 2009, Art.32), sirviendo de vínculo entre la sociedad civil y el Estado.

De esta forma, tanto el SISAN como COPISA se encuentran estrechamente relacionados porque la función principal de ambos es la formulación de proyectos de políticas públicas. No obstante, se diferencian porque el SISAN es una especie de comité que se reúne en asambleas ordinarias cada cuatro meses o en asambleas extraordinarias cuando así se requiera (SISAN, 2016, Art. 10, 11), mientras que COPISA es el órgano específico de soberanía alimentaria que trabaja continuamente en el tema.

Por ello el presidente de COPISA es quien ejerce la representación legal y coordina las acciones de SISAN (LORSA, 2009, Art.31.4), pudiendo por tanto, formular propuestas de ley y políticas públicas de manera independiente o como resultado de las sesiones en el marco del SISAN. En ambos casos, tanto el SISAN como COPISA tienen facultades suficientes para actuar a nivel nacional, pudiendo formular proyectos de políticas públicas respecto a las facultades del Estado Central, así como respecto a las facultades de los gobiernos autónomos descentralizados. Para ello, el Presidente de COPISA debe remitir al Ministerio Sectorial las propuestas con el objeto de que “las considere en la elaboración de las políticas públicas sectoriales y de ser el caso, en la formulación de proyectos de ley” (LORSA, 2009, Art.35).

### **2.3.3. Leyes conexas**

Como ha quedado establecido, la soberanía alimentaria es un concepto muy amplio y transversal a todo el accionar de gobierno. Por tanto, sería imposible pretender abarcar todas las normas que se relacionan con la soberanía alimentaria en el presente apartado. En este sentido, se analizarán los principales cuerpos normativos que son la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) y las leyes que rigen los tres principales medios de producción agrícola según el Título II de la LORSA, que son el agua, la tierra y las semillas. Quedan entonces fuera de este análisis otros cuerpos normativos como la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, que a pesar de estar vinculadas con la soberanía alimentaria, no serán abordadas en el presente trabajo.



Una vez dicho esto, iniciaremos el estudio con Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), la cual establece los lineamientos generales para que el Estado cumpla con su objetivo estratégico y obligación de “garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente” (LORSA, 2009, Art.1). Esto implica una diversidad de temas como

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 (LORSA, 2009, Art.2).

Los aspectos mencionados deberían tener un desarrollo legislativo más instrumentado con el objeto de contribuir a la consolidación de una verdadera soberanía alimentaria en el país que no quede en mero enunciado. Cabe señalar que si bien la normativización puede generar limitaciones a la realidad regulada, en el caso de la soberanía alimentaria es indispensable establecer mecanismos prácticos que obliguen a los actores públicos y privados a observar los principios de soberanía alimentaria.

Es importante también que se operativicen de mejor manera los lineamientos generales que contiene la LORSA a través de un Reglamento. De hecho, éste debía ser dictado por el Presidente de la República en el plazo de noventa días contados desde la publicación de la última reforma a la LORSA que se dio en diciembre de 2010 (LORSA, 2009, disposición transitoria segunda).

Respecto al desarrollo de las normas conexas que integran el régimen jurídico de soberanía alimentaria, en el apartado anterior se mencionó que la LORSA creó a COPISA, la misma que además de estar facultada en la formulación de proyectos de políticas públicas, también tiene la potestad de crear proyectos de leyes conexas, para lo cual debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 35 de la LORSA

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 (LORSA, 2009).

Del seno de esta Conferencia, han surgido varios de los proyectos de leyes conexas a la LORSA, siendo las principales la Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. También encontramos la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua, que a pesar de no haber surgido de COPISA, es relevante porque regula el factor de producción agua. A continuación, se realizará una breve descripción de cada una de las leyes mencionadas.

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (en adelante Ley de Tierras), se promulgó en 2016 en cumplimiento a lo establecido en el artículo 6 de la LORSA y tiene por objeto “normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural”, la cual deberá cumplir una función social y ambiental (Ley de Tierras, 2016, Art.2). Esta ley, además de regular la redistribución de la tierra rural, considera a este recurso en su dimensión de factor de producción con el objeto de otorgar seguridad jurídica a los propietarios, pero también brindar oportunidad a los pequeños productores para que desarrollen sus actividades agrícolas con medios propios.

En términos generales, la Ley de Tierras busca cumplir con el deber del estado de crear incentivos para “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” (LORSA, 2009, Art.3.b). Así también pretende atender a la vocación redistributiva de los medios de producción presente en la Constitución y en otros cuerpos normativos como el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (en adelante COPCI), el cual establece que se deberá dar preferencia a los productores agrícolas familiares y a las comunidades campesinas en el proceso de redistribución de la tierra a través de mecanismos de titulación, transferencias estatales, u otros mecanismos legalmente establecidos (COPCI, 2010, Art.61).



Las acciones que se proponen en la Ley de Tierras para lograr la redistribución del mencionado recurso son las siguientes: (i) incentivar mecanismos de comercialización alternativos, es decir fomentar prácticas de comercio justo para que mejoren los ingresos de las familias campesinas a la vez que se garantiza el abastecimiento del mercado local (COPCI, 2010, Art. 61.a); (ii) apoyar la soberanía alimentaria fomentando la producción de alimentos para el consumo interno “incentivando además de la productividad, la producción de bienes que favorezcan la nutrición adecuada de las familias ecuatorianas, especialmente de la niñez” (COPCI, 2010, Art. 61.b); y, (iii) promover las prácticas sustentables de producción para conservar la capa fértil de la tierra (COPCI, 2010, Art. 61.c).

Con respecto al factor de producción agua, encontramos la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua (en adelante Ley de Agua), misma que en el marco del artículo 318 de la Constitución y 5 de la LORSA, tiene por objeto “garantizar el derecho humano al agua, así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración, de los recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua” (Ley del Agua, 2014, Art.3).

Así también, con respecto a las semillas, recientemente ha sido aprobada la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura (en adelante Ley de Semillas), en el marco de lo establecido en el artículo 7 de la LORSA, con el objeto de potenciar las prácticas de agrobiodiversidad en la agricultura y para la producción de alimentos (Ley de Semillas, 2017, Art. 1). Además, esta Ley pretende

(...) asegurar la producción, acceso libre y permanente a semillas de calidad y variedad, mediante el fomento e investigación científica y la regulación de modelos de agricultura sustentable; respetando las diversas identidades, saberes y tradiciones a fin de garantizar la autosuficiencia de alimentos sanos, diversos, nutritivos y culturalmente apropiados para alcanzar la soberanía alimentaria y contribuir al Buen Vivir o Sumak Kawsay (Ley de Semillas, 2017, Art. 1).

Para ello se han adoptado medidas como la creación del Banco Nacional de Germoplasma, que tiene el objetivo de recolectar, conservar, investigar y gestionar el intercambio de los recursos fitogenéticos (Ley de Semillas, 2017, Art. 21) entendidos como “cualquier material genético de origen vegetal de valor real o potencial para la alimentación y la agricultura” (Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la



Agricultura, 2004, Art.2). De esta forma se pretende mejorar los mencionados recursos y restituirlos a las comunidades agrícolas, conservando muestras de invaluable valor en caso de desastres naturales o eventual desaparecimiento de especies por el cambio climático (Ley de Semillas, 2017, Art.21).

El mantener un Banco Nacional en que se registren la mayoría de recursos fitogenéticos, puede considerarse por un lado adecuado, porque previene de pérdidas importantes respecto a la frágil riqueza de agro biodiversidad ecuatoriana; sin embargo, por otro lado, el hecho de que el Estado sea quien exclusivamente lo gestione y pueda disponer de esta información, sin ninguna participación de los agricultores o comunidades indígenas que son los custodios originales de los mismos<sup>29</sup>, resulta por lo menos cuestionable.

Finalmente, es importante establecer que tanto las leyes referenciadas en líneas anteriores como las demás previstas con el objeto de normar la realidad multidimensional de la soberanía alimentaria, deberían presentar un espíritu tendiente a la “democratización productiva”, concepto recogido en el artículo 57 del COPCI y definido como “las políticas, mecanismos e instrumentos que generen la desconcentración de factores y recursos productivos, y faciliten el acceso al financiamiento, capital y tecnología para la realización de actividades productivas” (COPCI, 2010).

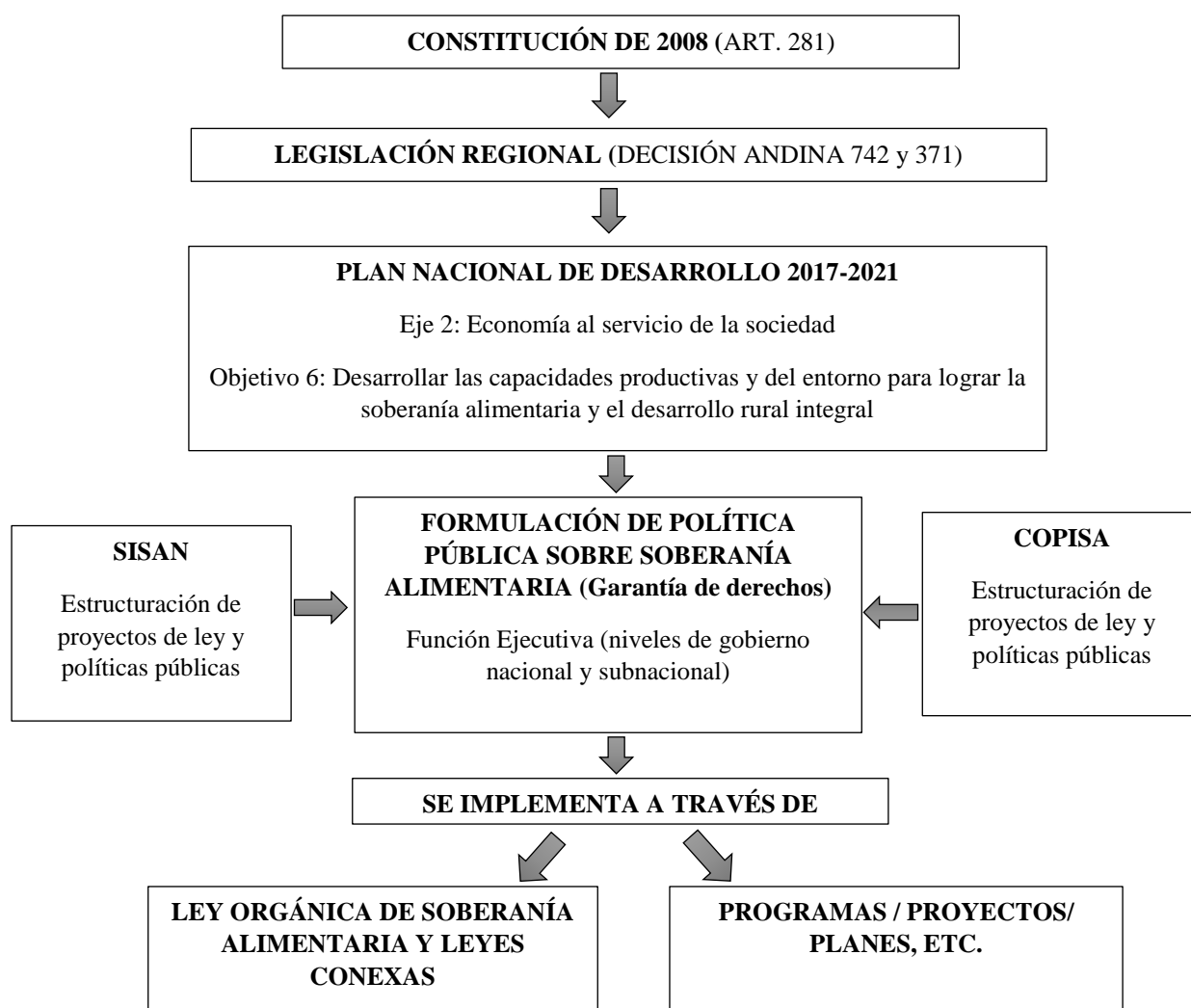
Una vez expuestos los principales elementos que conforman el régimen jurídico de soberanía alimentaria en el Ecuador, a continuación, se expone de manera sintética lo abordado en este apartado

---

<sup>29</sup> Esto es reconocido por el artículo 9.1 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, que reconoce “la enorme contribución que han aportado y siguen aportando las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de las plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo entero” (Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, 2004).



**Gráfico 2. Régimen Jurídico de Soberanía Alimentaria en Ecuador**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la legislación ecuatoriana sobre soberanía alimentaria vigente a noviembre de 2018

Estudiado el régimen jurídico de soberanía alimentaria en Ecuador, con sus actores y componentes, en el siguiente apartado se analizarán las disposiciones del ACM a la luz de este régimen.

#### **2.4. Análisis del contenido del Acuerdo Comercial Multipartes en relación con el régimen jurídico de soberanía alimentaria en Ecuador**

Iniciaremos estableciendo que todas las disposiciones del ACM son vinculantes para el país desde su ratificación y deben ser cumplidas íntegramente como lo establece el artículo 8 de



este instrumento internacional. Además, el Estado debe adoptar “cualquier medida necesaria para dar cumplimiento a las obligaciones que asume en virtud del mismo, incluida su observancia por gobiernos y autoridades centrales, regionales o locales, así como instituciones no gubernamentales” (ACM, 2016, Art. 8.1). De no ser así el Estado incurriría en incumplimiento y debería someterse al Mecanismo de Solución de Controversias establecido en el Título XII del Acuerdo.

Este mecanismo contiene algunas particularidades, y se aplica “a cualquier controversia relativa a la interpretación y aplicación de este Acuerdo, en particular cuando una Parte considere que una medida adoptada por otra Parte es o podría ser incompatible con las obligaciones de este Acuerdo” (ACM, 2016, Art. 299). En primer lugar, se inician con consultas de buena fe enviadas entre las Partes, pero si el conflicto no llegara a subsanarse, la parte reclamante podrá solicitar el establecimiento de un grupo arbitral compuesto por tres árbitros (ACM, 2016, Art.302, 303) escogidos por las partes.

Ahora bien, existen dos tipos de principios que según el ACM deben regir transversalmente la aplicación del mismo, en primer lugar “los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de los principios que sustentan el Estado de Derecho” (ACM, 2016, Art.1) y en segundo lugar los principios básicos que ya fueron introducidos por la OMC<sup>30</sup>, pero que también han sido reafirmados en el ACM. Así tenemos por ejemplo el principio de trato nacional.

(...) las Partes confirman que, en lo que se refiere a cualquier nivel de gobierno o autoridad, se entenderá por trato nacional un tratamiento no menos favorable que el concedido por dicho nivel de gobierno o autoridad a los productos similares, directamente competitivos o que pueden sustituirlo directamente, de origen nacional, inclusive los productos originarios del territorio en el cual ese nivel de gobierno o autoridad ejerce jurisdicción (ACM, 2016, Art.21).

La aplicación de este principio puede generar problemas para la producción y comercio de productos agroalimentarios locales, toda vez que, si bien ya se hallaba vigente desde 1996,

---

<sup>30</sup> Esto considerando que el artículo 5 del ACM establece que “las Partes afirman los derechos y obligaciones existentes entre ellas en virtud del Acuerdo sobre la OMC” (ACM, 2016)



año en que Ecuador empezó a ser parte de la OMC (OMC, 2018); nunca había tenido el potencial de desestabilizar sectores enteros de producción por la eliminación arancelaria.

En otras palabras, el principio de trato nacional implica que, en el momento en que las mercancías agroalimentarias se exporten e importen con arancel cero, el Estado ecuatoriano no podrá establecer ninguna medida que solamente fomente la producción y consumo de productos nacionales, sino que deberá darle al producto ecuatoriano y al europeo, un trato igual de favorable. Dependerá entonces de los propios productores transformarse, invertir, asociarse y procurar ser más competitivos que los productos europeos. Esto, empero, si bien es una realidad factible y posible para las grandes empresas tradicionales agroexportadoras, no resulta así para los pequeños productores que basan su producción en la agroecología y la agricultura familiar.

Por tanto, resulta preocupante la eliminación de aranceles aduaneros propuesta en el artículo 22 del ACM y complementada por los Cronogramas de Eliminación Arancelaria establecidos en los Anexos IV y V del Protocolo de Adhesión de Ecuador al ACM. Esta desgravación consiste en la supresión gradual<sup>31</sup> de la tasa base de aranceles aduaneros, y en otros casos supresión inmediata dejando a ciertos productos con arancel cero desde la entrada en vigencia del Acuerdo.

Un ejemplo de productos europeos que han estado ingresando a Ecuador sin aranceles desde la entrada en vigor del ACM son: caballos, gallinas, pavos, carne porcina fresca o refrigerada, tocino, atunes, truchas, salmones, tilapia<sup>32</sup>, cebollas, tubérculos raíces, brócoli, aguacate, naranja, sandía, manzana, pera, frutilla, semillas de cebolla, ajo, col, coliflor,

---

<sup>31</sup> Según se desprende del Anexo II y IV del Protocolo de Adhesión de Ecuador al ACM, Ecuador y la Unión Europea acordaron manejar distintos criterios de desgravación gradual, como los años o las toneladas métricas. En el Cronograma de Desgravación ecuatoriano, por ejemplo, encontramos que hay distintos tipos de categorías de desgravación, el arancel 0, que a partir de la ratificación del Acuerdo opera retirando la totalidad de la restricción, la categoría 3 que eliminará los aranceles en cuatro años, hasta llegar a la categoría 15 que eliminará los aranceles por fases anuales en 17 años para ciertos productos (Protocolo de Adhesión de Ecuador al ACM, 2016, Anexo IV).

<sup>32</sup> Es importante mencionar que dentro de los productos primarios con arancel 0 desde enero de 2017, la mayoría son especies marinas, crustáceos y mariscos, lo que podría estar ya afectando al sector piscícola y pesquero del país. También son varios los productos florícolas con arancel cero desde la entrada en vigor del Acuerdo (Protocolo de Adhesión de Ecuador al ACM, 2016, Anexo IV y V).



brócoli, lechuga, tomate, zanahoria, licores, químicos, entre otros (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo IV y V).

Resulta especialmente preocupante el hecho de que las semillas para siembra de varios productos agroalimentarios se encuentren sin arancel y sean importados desde la Unión Europea, pues muchas de estas pueden contener elementos transgénicos que potencialmente podrían distorsionar el patrimonio genético y las variedades de semilla autóctonas existentes en el país (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo IV y V).

Ahora bien, del Anexo V del Protocolo de Adhesión de Ecuador al ACM, se desprende que existen algunos productos sensibles que han sido establecidos como categoría de desgravación «E», es decir que se hallan “exceptuadas de cualquier compromiso de eliminación de aranceles aduaneros” (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo IV.7). Entre estos productos encontramos: cortes de carne deshuesada y sin deshuesar; carne bovina fresca o refrigerada, productos de avicultura, mantequilla, queso fresco, maíz (blanco, morado), arroz, harina de maíz, harina de arroz, almidón de maíz, fécula de papa, azúcares, entre otros (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo V). Es importante agregar que no son muchos<sup>33</sup> los productos exceptuados de la eliminación de aranceles, sin embargo, resulta positivo que se haya negociado en este sentido la exclusión de la leche líquida y quesos frescos, productos que pertenecen a sectores sensibles de la producción ecuatoriana (MCE, 2016).

No obstante, existe una condición no tan favorable respecto de otros lácteos como son: leche en polvo, lactosuero, suero de mantequilla, productos lácteos fermentados, leche evaporada, yogurt y quesos maduros, pues sobre estos se acordó un cupo de toneladas métricas que pueden ser importados con arancel cero, y solamente excediendo este cupo, se podría cobrar el arancel regular que se mantiene para el resto de países con los que Ecuador no ha ratificado un Acuerdo (MCE, 2016).

En este sentido, podría decirse que gran parte del sector lácteo del país podría verse perjudicado por la importación de productos europeos altamente subvencionados, ya que “la

---

<sup>33</sup> Según el Ministerio de Comercio Exterior (2016) se ha excluido la reducción arancelaria en 93 productos.



política europea proteccionista y de subsidios es en la actualidad cercana a los 60 mil millones de dólares por año, equivalente a casi la mitad del presupuesto de la UE” (Coffey, Bravo y Chérrez, 2007, p.27).

Al respecto, el ACM establece en su artículo 32 que las partes “comparten el objetivo de trabajar conjuntamente en la OMC hacia un acuerdo para eliminar las subvenciones a la exportación<sup>34</sup> y otras medidas de efecto equivalente para las mercancías agrícolas” (ACM, 2016, Art.32.2), mencionando además que, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, ninguna Parte podrá mantener, introducir o reintroducir subvenciones a la exportación de mercancías cuya liberalización total se haya comprometido, pues de hacerlo, la parte importadora tendrá el derecho de imponer un arancel adicional por el tiempo que se mantenga el subsidio (ACM, 2016, Art.32.3, 5). Esta situación si bien puede resultar óptima para el país porque evitaría la introducción de nuevas subvenciones europeas, también puede resultar perjudicial porque Ecuador tampoco podrá implementar ningún tipo de subvención.

Otra variante arancelaria que presenta el Acuerdo es la exclusión parcial de ciertos productos, es decir la reducción de aranceles para un volumen limitado de importación, estando el exceso de ese volumen sujeto al cobro de aranceles. Este mecanismo se ha previsto para “35 productos de las cadenas de derivados lácteos; vegetales (maíz dulce); embutidos cocidos de porcinos; alimentos para animales y balanceados; despojos de bovino” (MCE, 2016, p.1).

Adicionalmente, el ACM ha previsto largos períodos de desgravación “que llegan hasta los 17 años, como es el caso de los quesos de pasta azul, semi-maduros y maduros (humedad de hasta 63.5%)”(MCE, 2016, p.1). Al respecto Andrés Quiroz , Director de Negociaciones en Medidas Sanitarias y Técnicas al Comercio en Ministerio de Comercio Exterior, mencionó que

En el caso puntual con la Unión Europea se hicieron canastas de desgravación (...) dando períodos largos a fin de que se establezcan programas que ayuden a las industrias nacionales

---

<sup>34</sup> Según el artículo 1 del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC, se considera que existe subvención cuando “cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro”(Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC, 1996)



o sectores sensibles, para que se adapten y puedan ser competitivos al culminar el plazo y estén en iguales condiciones, a fin de que no pase lo que en algunos acuerdos comerciales ha sucedido, que uno abre sus puertas y el día de mañana tienes una inundación de productos importados que destruyen a la industria nacional (Quiroz, 2018).

Ahora bien, es importante anotar que el comercio de productos agropecuarios suscitó especial preocupación durante las negociaciones del ACM, por lo que se creó el Subcomité de Agricultura y la Sección Cuarta del Título III denominada “Mercancías agrícolas”, dedicada específicamente a regular las opciones que tendrían los países suscriptores para atenuar los posibles impactos que pudiera generar la eliminación arancelaria sobre la producción alimentaria interna (ACM, 2016, Art.36).

La primera opción es la establecida en el numeral cuarto del artículo 22 del ACM, consistente en que, a solicitud de una parte y de existir la aprobación de la otra, es posible acelerar o ampliar el tiempo de eliminación de los aranceles (ACM, 2016). Esto podría significar una oportunidad para evitar que ciertos productos agroalimentarios europeos ingresen al país sin aranceles de manera tan pronta, sin embargo, solamente permitiría retardar posibles efectos, no eliminarlos.

Otra opción que ofrece el ACM es la aplicación de una salvaguardia agrícola<sup>35</sup>. Al respecto, el artículo 29 del ACM establece que “una Parte podrá aplicar una medida de salvaguardia agrícola en forma de aranceles aduaneros adicionales sobre una mercancía agrícola originaria” (ACM, 2016), siempre que esta se halle dentro del Anexo VII “Mercancías cubiertas y volúmenes de importación de activación” del Protocolo de Adhesión al ACM. De esta forma, los productos a los que se les podría aplicar una salvaguardia agrícola serían: cebollas y chalotes; algunas variedades de fréjol y productos lácteos (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo VII. 1 y 2), siempre que el monto de las importaciones por año de

---

<sup>35</sup> Según el artículo XIX del GATT de 1994 (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), una salvaguardia es una medida de urgencia que se puede implementar si como consecuencia de las concesiones arancelarias brindadas a las partes “las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio” (GATT, 1994) . En este caso las salvaguardias pretenden “prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión”



estos productos exceda una cierta cantidad de toneladas establecidas en el Anexo VII del Protocolo de Adhesión al ACM<sup>36</sup>.

Resumiendo, entonces, para aplicar esta medida es necesario que se cumpla con los siguientes requisitos:

- (i) El arancel que se agregue a la mercancía como medida de salvaguardia no puede exceder el arancel regular que se cobra al resto de países que no son parte del Acuerdo pero si de la OMC, es decir, el arancel de Nación más favorecida (NMF) (ACM, 2016, Art.29.1).
- (ii) Hace falta que la cantidad de importación de un determinado producto exceda el volumen acordado por las partes (ACM, 2016, Art.29.2).
- (iii) No se podrá adoptar esta salvaguardia si el Estado tiene vigente otros tipos de salvaguardias sobre la misma mercancía (ACM, 2016, Art.29.4)
- (iv) Ninguna Parte podrá adoptar o mantener una medida de salvaguardia agrícola desde la fecha en que una mercancía esté libre de aranceles (ACM, 2016, Art.29.5.a)
- (v) La parte que aplique una salvaguardia agrícola deberá notificarla por escrito a la parte exportadora, dentro de los 10 días siguientes, justificando las razones de la medida, y esta última, a su vez, tendrá la oportunidad de consultar si es o no pertinente la aplicación de la medida, pudiendo acudir al mecanismo de solución de diferencias si no está de acuerdo.

Como se evidencia, uno de los mecanismos más relevantes para frenar el ingreso de productos extranjeros que puedan afectar a la producción nacional, y con ello a la soberanía alimentaria, es la posibilidad de adoptar una salvaguardia agrícola; sin embargo, esta no se puede aplicar para toda mercancía agroalimentaria que pueda verse amenazada, solamente para “13 productos, como son quesos maduros y semi maduros (humedad de hasta 63.5%) y productos de economía campesina como cebollas y frejoles” (MCE, 2016, p.1).

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, “la leche en polvo, el lactosuero, el suero de mantequilla y los productos lácteos acidulados o fermentados tendrán un cupo anual, EN CONJUNTO, de 400 TM, cupo que crecerá 20 TM anualmente desde la vigencia del Acuerdo” (MCE, 2016, p.1).



Además, no se puede aplicar la medida de modo automático a estos 13 productos, sino que hay que justificar las razones, que el exportador las acepte y esperar a que se exceda una cantidad de toneladas importadas, lo que acota más aún la posibilidad de aplicar la salvaguardia en beneficio de la producción agrícola nacional. Al respecto, es importante mencionar también que una vez que estos productos se hallen desgravados, ya no será procedente aplicar una medida de salvaguardia agrícola.

Otra opción que trae el ACM en su artículo 30 es la posibilidad de aplicar el Sistema Andino de Franjas de Precios Agropecuarios, establecido en la Decisión 371 de la Comunidad Andina de Naciones y que consiste en un mecanismo para

(...) estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales, o por graves distorsiones de los mismos. Con tal fin, los Países Miembros aplicarán, a las importaciones de esos productos procedentes de terceros países, derechos variables adicionales al Arancel Externo Común (AEC), cuando los precios internacionales de referencia de dichos productos sean inferiores a determinados niveles piso. Asimismo, los Países Miembros aplicarán rebajas al AEC para reducir el costo de importación cuando los precios internacionales de referencia sean superiores a determinados niveles techo (Decisión Andina 371, 1995, Art.1).

Esto quiere decir que en productos como “el tocino; semillas oleaginosas; aceite de soya; aceite de maíz; aceite de girasol; aceites de colza; margarinas, grasas y aceites de origen vegetal; salvados y moyuelos de cereales; torta de soya y tortas de girasol” (MCE, 2016, p.1), que son productos con precios internacionales inestables según el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, el Ecuador puede aumentar el arancel cuando el precio internacional sea inferior a ciertos niveles mínimos, y rebajar el arancel cuando los precios internacionales sean superiores a los niveles mínimos.

Esto es una posibilidad positiva, porque si bien el ACM tiene la vocación de crear una zona de libre comercio, permite la modulación de ciertos aranceles en mercancías agrícolas; es decir, permite mantener una prerrogativa que existía antes del Acuerdo y que fue consensuada en el seno de la CAN. Sin embargo, esto solo podría aplicarse para los productos establecidos en los Anexos 1 y 2 de la Decisión Andina 371.



Otra posibilidad positiva que trae el Acuerdo y que podría permitir a los pequeños productores participar en las ventajas de acceso al mercado europeo de manera directa, es el trato especial y diferenciado que contempla el artículo 100 del ACM. Esta disposición permite que cuando un país signatario no se encuentre en capacidad o se le dificulte cumplir con requerimientos europeos sanitarios o fitosanitarios necesarios para exportar un producto a la UE, pueda solicitar

(a) condiciones alternativas de importación a ser aplicadas por la Parte importadora; y/o (b) asistencia técnica conforme al artículo 101; y/o (c) un período transitorio de seis meses, que podría ser excepcionalmente prorrogado por un nuevo período no mayor a seis meses (ACM, 2016, Art. 100).

Claro está que el Estado solicitará la aplicación de estas medidas en caso de que todo un sector productivo no se encuentre en condiciones de cumplir los requerimientos europeos de exportación y no en los casos particulares de pequeños productores o agricultores familiares, quienes muchas veces no pueden ni siquiera cumplir con requisitos sanitarios y fitosanitarios necesarios para lograr una venta directa a las urbes nacionales.

Es por ello que la capacitación en el agro ecuatoriano resulta indispensable para fomentar la soberanía alimentaria a la vez que se fortalece la posibilidad exportadora de pequeños y mediados productores. Para ello es importante aprovechar la asistencia técnica que contempla el artículo 101 del ACM, encaminada a “fortalecer la cooperación (...) con el fin de optimizar sus resultados, expandir las oportunidades y obtener los mayores beneficios para las Partes en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal e inocuidad de alimentos” (ACM, 2016).

Sin embargo, la asistencia técnica y los esfuerzos de los organismos gubernamentales para ayudar al sector agrícola ecuatoriano no tendrán un efecto inmediato; por tanto, estos seguirán por varios años compitiendo en condiciones desiguales en el mercado privado e incluso en el régimen de contratación pública. Esto, tomando en cuenta que el artículo 175 literal b) del ACM establece que el principio de trato nacional debe respetarse para la contratación de bienes o servicios por parte del Estado

Cada País Andino signatario, incluidas sus entidades contratantes, otorgarán inmediata e incondicionalmente a las mercancías y servicios de la Parte UE, y a los proveedores de la



Parte UE que ofrezcan tales mercancías y servicios, un trato no menos favorable que el trato otorgado a sus propios mercancías, servicios y proveedores (ACM, 2016).

Esta obligación internacional se contrajo a pesar de que el artículo 288 de la Constitución claramente establece que en las compras públicas “se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” (CRE, 2008), y que en igual sentido se pronuncia el artículo 25.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), mencionado que

En todos los procedimientos previstos en la presente ley, se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, mediante la aplicación de mecanismos tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros (LOSNCP, 2008).

En este contexto es importante mencionar que el Estado realizó una reserva en el ACM que le permite “establecer medidas que otorguen un tratamiento preferencial y diferenciado a los sectores que actúen y realicen actividades bajo la forma de organización económica popular y solidaria<sup>37</sup> (...)” (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo X). Sin embargo, en esta reserva no se incluyó a las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. Resulta entonces que los negociadores ecuatorianos solamente observaron una parte de la disposición contenida en el artículo 288 de la Constitución, aceptando la obligación de aplicar el principio de trato nacional en materia de contratación pública en el resto de casos que no se refieran a actores de la economía popular y solidaria.

---

<sup>37</sup> El artículo 1 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), define a este concepto como “la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital” (LOEPS, 2011).



### **CAPÍTULO 3: EFECTOS DEL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR**

El Acuerdo Comercial Multipartes, al ser en esencia un Tratado de Libre Comercio, puede traer consigo variadas consecuencias en el ámbito agroalimentario, algunas de las cuales ya han sido observadas en Colombia y Perú, donde el ACM fue ratificado el 8 de febrero de 2013 y 6 de noviembre de 2014 respectivamente (Forero, 2016; Zygierewicz, 2018).

En Colombia y Perú a partir de la entrada en vigor del ACM, se han flexibilizado los estándares ambientales y la legislación que regula recursos renovables y no renovables como el agua o la tierra. Esto ha redundado en “el deterioro ambiental de los recursos hídricos, así como de los bosques, junto a los efectos socio-ambientales que generan algunos productos relevantes en los intercambios, tales como la palma aceitera” (Zygierewicz, 2018, p. 31).

Un ejemplo de ello es la empresa multinacional italiana Poligrow, que empezó a operar en Colombia desde la entrada en vigor del ACM, produciendo aceite de palma a gran escala. Para ello acaparó grandes cantidades de tierra, desplazando a la población originaria y generando la degradación de 13 fuentes hídricas “por la sobreexplotación de los acuíferos, de los que se extraen más de 1 700 metros cúbicos/día, causando desabastecimiento a 200 familias” (Zygierewicz, 2018, p.75).

Otra consecuencia del ACM apreciable en Colombia y Perú ha sido el incremento de las exportaciones agrícolas, principalmente de ciertos productos como el banano o el aguacate. De hecho, la demanda de este último ha crecido un 320% a partir de la vigencia del Acuerdo en Colombia, por lo que el cultivo del mismo se ha masificado y está amenazando con extinguir otras especies endémicas (Zygierewicz, 2018). En este sentido, tanto en Perú como en Colombia el ACM ha fomentado la exportación poco diversificada de bienes primarios, siendo probable que en Ecuador genere efectos similares (Forero, 2016).

Ahora bien, para determinar concretamente los efectos del ACM en el régimen de soberanía alimentaria en Ecuador, se analizarán las repercusiones de este instrumento internacional en base a los ejes de soberanía alimentaria propuestos por Ortega Cerdá y Rivera-Ferre, mismos



que están basados en los siete principios de la soberanía alimentaria planteados originalmente por la Vía Campesina en 1996, dentro del documento “Soberanía Alimentaria: Un futuro sin hambre” (Ortega Cerdá y Rivera-Ferre, 2010).

En este sentido, los cinco ejes básicos alrededor de los cuales se puede analizar la situación de la soberanía alimentaria en el país son: (i) Políticas agrarias, lo cual incluye la posibilidad de que sean los propios agricultores los que incidan en la creación de regulaciones y que el Estado tenga la posibilidad de autodeterminarse en sus políticas agroalimentarias; (ii) Acceso a los recursos, que implica la posibilidad de que los pequeños agricultores y comunidades accedan a los medios de producción tierra, agua y semillas principalmente; (iii) Consumo alimentario y derecho a la alimentación, referente al derecho de las personas de contar con alimentos suficientes y sanos; (iv) Modelos de producción, relativo a las formas de generación de alimentos que fomenten el desarrollo agropecuario endógeno a través de la promoción de la agricultura familiar y sus formas tradicionales de producción sostenible; y, (v) Transformación y comercialización, lo que implica el incentivo estatal a los pequeños productores y la práctica de un comercio justo (Ortega Cerdá y Rivera-Ferre, 2010).

A continuación se evaluarán las consecuencias jurídicas de las disposiciones del ACM en los ejes establecidos, a la luz de las normas constitucionales y legales que forman parte del régimen jurídico de soberanía alimentaria y de datos estadísticos que reflejan la realidad del país.

### **3.1. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al primer y segundo eje: Políticas agrarias y acceso a los recursos productivos**

Según Ortega Cerdá y Rivera-Ferre (2010), el eje de políticas agrarias y el de acceso a los recursos productivos se refieren a la capacidad del Estado de tomar decisiones que luego se implementen a manera de normas, regulaciones, programas u otros, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores, permitiendo que estos accedan a los medios de producción agrícola.



En este sentido, el artículo 281 de la Constitución establece que es responsabilidad del Estado “adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.” (CRE, 2008, Art. 281.2) y a su vez, es también su responsabilidad “promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos” (CRE, 2008, Art. 281.4). En efecto, el Estado para cumplir con su obligación constitucional de garantizar la soberanía alimentaria, debe tener la capacidad de implementar libremente políticas públicas agroalimentarias y normativa que proteja a los pequeños productores y les permita acceder a los medios de producción.

Sin embargo, con la ratificación del ACM el Estado adquirió una serie de obligaciones a las cuales deben adaptarse las políticas y normas que forman parte del régimen de soberanía alimentaria del país. Así lo reconoce el Ing. Andrés Quiroz, Director de Negociaciones en Medidas Sanitarias y Técnicas al Comercio del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, quien formó parte de las negociaciones del Acuerdo Comercial Multipartes, puntualizando que

(...) se han tenido que modificar resoluciones, estableciendo que prevalecerá lo que diga al respecto el Acuerdo.

Sí se han hecho muchos cambios, y por ello empezamos la socialización con el sector público porque habían muchos ajustes que realizar internamente, que estaban inconsistentes con el Acuerdo, y como este está por encima de las normas y resoluciones internas, era necesario hacer gestiones, con reglamentos, normativa de propiedad intelectual que corregir, tarifas de aduana, etc. El Acuerdo se suscribió, pero hacerlo operativo nos está costando hasta ahora.

Como vemos, la ratificación de cualquier Acuerdo implica para el Estado una limitación voluntaria a su soberanía; no obstante, en el caso del ACM, al pretenderse la “liberalización progresiva y gradual del comercio de mercancías” (ACM, 2016, Art.4.a), entre ellas los productos agroalimentarios, las limitaciones son más relevantes porque inciden directamente en la capacidad que tiene el Estado para crear normativa y políticas que protejan al mercado interno agrícola. Esto debido también a que, para aprovechar las ventajas comerciales del Acuerdo y la apertura del mercado europeo, el Estado deberá enfocar su producción agroalimentaria a la maximización de la exportación, y no al logro de los fines del régimen de soberanía alimentaria.



A decir de Falconí y Oleas (2012), los compromisos internacionales que el Estado ha contraído a través de la ratificación del ACM, lo obligan a actuar en función de una teoría de desarrollo exógeno, que es la fomentada por los organismos internacionales y países desarrollados, y no en base a una teoría de desarrollo endógeno que es la que se encuentra contemplada a lo largo de la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

Así, el numeral 7 del artículo 276 de la Constitución, establece como objetivo del régimen de desarrollo del país, el fomento de capacidades en la población y la protección y promoción de la diversidad cultural con sus mecanismos de producción e intercambio (CRE, 2008). Además, el numeral cuarto del artículo en mención establece como objetivo el “construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable” (CRE, 2008, Art. 276,4).

Concordante con lo expuesto el numeral 2 del artículo 284 de la Constitución establece que la política económica del país tendrá el objetivo de “incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional” (CRE, 2008). Lo que se corresponde con la visión general del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 que menciona

La Constitución de Montecristi de 2008 es el fundamento de la sociedad que queremos alcanzar. Una sociedad orientada hacia un nuevo régimen de desarrollo que sea inclusivo, equitativo y solidario. Un nuevo modelo que permita el desarrollo sostenible del país a largo plazo, en una relación armónica entre el ser humano y la naturaleza (...) Queremos avanzar hacia una economía social y solidaria, ecologista, basada en el conocimiento y el talento humano, para salir del extractivismo, lograr pleno empleo, alcanzar mayor productividad, y democratizar los medios de producción y la riqueza (...) Un país productivo en que todos tengamos empleo digno, y el desarrollo rural sea una prioridad (PND, 2017, pp.12-13)

De lo expuesto se colige que en el país se encuentra vigente la teoría de desarrollo endógeno propuesta por Alexander Hamilton, la cual respalda la primacía de la creación de sinergias productivas al interior de las regiones y ciudades, considerando como indispensable la difusión del conocimiento y las innovaciones que diversifiquen la producción, abaraten



costos y permitan a los sectores productivos aumentar su capacidad de competitividad frente a la oferta productiva extranjera (Falconí y Oleas, 2012).

Esta teoría revaloriza al desarrollo local como fuente de progreso, a las alianzas estratégicas entre sectores productivos al interior del Estado como forma de fortalecer la economía general y también propugna la necesidad de que el Estado constituya un fuerte entramado de institucionalidad, apoyado por normativa y políticas públicas que generen confianza tanto al interior del Estado como al exterior para atraer inversión extranjera (Falconí y Oleas, 2012).

Esto significa que el Estado lejos de seguir el mismo rumbo tradicional de los países desarrollados, disminuyendo su influencia en la producción local y dejando la balanza de pagos al vaivén del libre comercio, debe apersonarse para generar en su población las capacidades y el entorno para fraguar su propio desarrollo (Vázquez Vaquero, 2000).

Concordante con ello, Hounie et al. (1999) establece que el desarrollo endógeno también ha sido valorado positivamente por organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estableciendo que

(...) los nuevos modelos vuelven menos convincentes los argumentos que adjudican a la intervención gubernamental la responsabilidad principal por el fracaso relativo de ciertos países en materia de crecimiento y participación en la economía internacional. Sin embargo, no parecen incorporar en sus fundamentos, al menos explícitamente, dos aspectos característicos de las economías que, como las latinoamericanas, adolecen de condiciones de atraso: por un lado, rezago en la diversificación y articulación de su estructura productiva, que presenta escaso desarrollo de las actividades tecnológicamente más complejas; por otro, rezago en los niveles de acumulación existentes, que son condición indispensable de la inversión y el crecimiento económico. Estas desventajas adquieren nuevas dimensiones en una economía globalizada, en donde los Estados se enfrentan a niveles decrecientes de autonomía en el manejo de las políticas económicas (Hounie et al., 1999, p.25)

Los autores advierten que en una economía globalizada, en la que los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales de magnitudes similares son bastante comunes, los estados pierden la autonomía o su capacidad de auto determinarse respecto a las políticas más adecuadas para contribuir a su desarrollo.



Esto no significa que el Ecuador deba replegar sus fronteras y negarse fatuamente al mercado externo, considerando que uno de los objetivos de la política comercial constitucionalmente consagrado es “regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial” (CRE, 2008, Art. 304.2); sin embargo, el Estado por mandato constitucional debe priorizar el fortalecimiento y desarrollo de los mercados internos como objetivo estratégico (CRE, 2008, Art. 304.1), “fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales” (CRE, 2008, Art. 304.3), cuidando siempre que se garantice la soberanía alimentaria (CRE, 2008, Art. 304.4) e impulsando “el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo” (CRE, 2008, Art. 304.5), es decir debe favorecer el desarrollo endógeno.

En esta misma línea el COPCI enfatiza la necesidad de que el Estado estructure su política comercial propendiendo al cambio de la matriz productiva marcada por la dependencia de la exportación de productos primarios con bajo valor agregado (COPCI, 2010, Art.5), pues esta circunstancia “ha vuelto a la economía vulnerable ante las dinámicas del mercado exterior; ha limitado la tecnificación de su producción; ha propiciado la concentración de riqueza, y ha afectado a la sustentabilidad ambiental” (PND, 2017, p.31). Para ello, se prevé incentivar la inversión productiva nacional e internacional, a través de

La implementación de una política comercial al servicio del desarrollo de todos los actores productivos del país, en particular, de los actores de la economía popular y solidaria y de la micro, pequeñas y medianas empresas, y para garantizar la soberanía alimentaria y energética, las economías de escala y el comercio justo, así como su inserción estratégica en el mundo (COPCI, 2010, Art.5.e).

Por lo expuesto, Falconí y Oleas (2012) mencionan que el ACM imposibilita al Estado apoyar a los productores nacionales, impide buscar un desarrollo fundamentado en la producción y capacidad local y provocará la destrucción de sectores muy importantes de la agricultura. Los mencionados autores también afirman que los TLC permiten “maniatar la política pública y convertir extensos espacios nacionales en espacios de mercado e inversión para beneficio de las empresas transnacionales del Norte” (Falconí y Oleas, 2012, p.19).

Concretamente al tratar sobre políticas públicas agroalimentarias, es necesario recordar que el artículo 261 de la Constitución establece que el Estado Central tendrá competencias



exclusivas sobre: “las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento” (CRE, 2008, Art. 261.5) y “las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales” (CRE, 2008, Art. 261.9).

De lo cual podemos colegir que el Estado central es el que tuvo la competencia exclusiva de ratificar el ACM porque se trataba de una decisión de comercio exterior y relaciones internacionales, vinculada con la política aduanera y arancelaria del país. Así también es el Estado el que tendrá la primacía de formular políticas respecto a la aplicación del ACM, prevaleciendo estas frente a las formuladas por cualquier otro nivel de gobierno.

Así, la política pública de los gobiernos autónomos descentralizados respecto a temas tocantes con la soberanía alimentaria, no puede desconocer o ir en contra de cualquier política pública del gobierno central que se implemente en esta materia como resultado del ACM. De esta forma es el gobierno central el principal responsable de compatibilizar la soberanía alimentaria y el objetivo estratégico de inserción estatal en la economía global (CRE, 2008, Art. 304.2).

Al respecto desde la entrada en vigor del ACM, el Estado central a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), ha formulado ciertos programas y planes para implementar la política agroalimentaria plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Los principales han sido: (i) Instauración del Sistema de Información Pública Agropecuaria, en el que se incluye información estadística y geográfica detallada para fortalecer y transparentar las cifras e información respecto a la agricultura y ganadería (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018); (ii) Programa “AgroSeguro”, el cual fue emitido a través del Acuerdo Ministerial 100 publicado en 2015, antes de que entrara en vigor el ACM, lo cual tiene sentido si consideramos que se trata de una subvención por parte del Estado al agro y esto podría generar conflictos respecto al ya mencionado artículo 170 del ACM que prohíbe las subvenciones a la exportación. “AgroSeguro” se constituye como un “sistema permanente de seguridad productiva, subvencionado por el Estado, en beneficio de los pequeños y medianos productores agrícolas, forestales, ganaderos, pescadores artesanales y otros agentes productivos vinculados al agro ecuatoriano” (Acuerdo 100, 2015, Art.1); y, (iii) Programa de Erradicación de Fiebre Aftosa, mismo que se encuentra implementado ya desde hace varios años (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018).



Otro programa que se ha implementado, y que ha mejorado a partir de la vigencia del Acuerdo, es la entrega de kits agrícolas o paquetes tecnológicos subsidiados, justamente porque el Ministerio reconoce que el ACM puede generar efectos adversos en el agro ecuatoriano. En este sentido

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) entregará 104 170 kits agrícolas o paquetes tecnológicos subsidiados a los agricultores para la siembra de invierno de 2018 de ocho tipos de cultivos (...) El presupuesto definido para este programa es de USD 20,4 millones. De acuerdo con el ministerio, esto representa un incremento de 22 752 kits con respecto a los entregados el 2017 y 68 860 más que los otorgados durante 2016, a través del eje de insumos de la Minga Nacional Agropecuaria (...) Este incentivo económico está dirigido a los pequeños agricultores –propietarios de diez o menos hectáreas– para ocho tipos de cultivos: maíz duro, arroz, arroz para semilleros, algodón, papa, maíz duro para ensilado, maíz suave y fréjol. Cada kit cubre una hectárea (EL COMERCIO, 2017, párr. 2,3)

Esta última acción se vincula con uno de los ejes del Proyecto “Gran Minga Nacional Agropecuaria”, inaugurado el 19 de agosto de 2017, que bien podría ser una forma positiva para impulsar el desarrollo del sector agrícola y potenciarlo para evitar los efectos adversos que podría generar el ACM sobre la misma (Espinosa, 2017). De hecho, este proyecto forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021), el cual pretende priorizar la acción política en el agro y “caracteriza una prioridad de la acción pública” (Calvopiña, 2017, p.5).

Este programa básicamente establece nueve ejes iniciando por (i) la apertura y acceso a mercados, a través de contratos de comercialización directos entre productor y comprador; (ii) otorgamiento de un millón de kits e insumos subsidiados; (iii) dotación de riego; (iv) entrega de kits de nuevas herramientas y otorgamiento de capital semilla para empresas que se dediquen a la mecanización del campo; (v) otorgamiento de créditos con tasas preferenciales por un monto de 1.200 millones de dólares; (vi) fortalecimiento del seguro agrícola de 776.000 hectáreas; (vii) capacitación y asistencia técnica para 500.000 productores de forma gratuita; (viii) promoción de asociatividad en el campo a través de asesoría y cofinanciamiento de gerentes profesionales de empresas asociativas; y, (ix) legalización de tierras a través del otorgamiento de 300.000 títulos de propiedad (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018).

Respecto a las políticas públicas estructuradas por los gobiernos autónomos descentralizados, estas han sido articuladas con el apoyo técnico de COPISA. Al respecto,



José Buñay, presidente de esta organización estatal, mencionó que el acogimiento por parte del gobierno de las políticas públicas que formulan, ha resultado bastante complicado en el contexto político actual, considerando que del “100% de haber sido presentadas no llega ni al 50% lo que se ha aprobado” (Buñay , 2018).

Lo mencionado ocurre, porque pesar de que el artículo 34 de la LORSA le otorgue a COPISA la función de generar propuestas de ley y de políticas públicas, estas no son vinculantes y solo pueden llegar a adoptarse por voluntad política. Al respecto José Buñay menciona que el problema es que existen dos modelos que conviven en el Ecuador, el de soberanía alimentaria y el de agronegocio, estando la mayoría de los gobernantes alineados con el último. Sin embargo, establece que ha existido gran apertura por parte de los GADs, demostrando que en Ecuador si existen reales iniciativas para promover la soberanía alimentaria a nivel de gobiernos subnacionales.

Así, por ejemplo, encontramos la “Ordenanza que establece la Política Pública y Modelo de Régimen de Soberanía Alimentaria y Desarrollo Productivo Local, en el marco del Sistema Nacional de Competencias”, aprobada en julio de 2017 por la Cámara Provincial de Azuay. El objetivo de este instrumento es recaudar 19 millones de dólares anuales para desarrollar un fondo de alimentos, con los que se pueda atender a más de 20 000 niños menores de 5 años que viven en extrema pobreza, mediante la compra de canastas básicas a los pequeños y medianos productores que también son personas de escasos recursos (Buñay, 2018).

Esta iniciativa fue viabilizada a través del Convenio Marco de Cooperación interinstitucional entre COPISA y el GAD parroquial rural de San Andrés de Taday. Sin embargo, desde la ratificación del ACM, cada vez han sido menos los convenios que en este sentido se han negociado para desarrollar políticas públicas en pro de la soberanía alimentaria. Así vemos que en 2016, COPISA suscribió catorce convenios interinstitucionales con los GADs, mientras que en los años 2017 y 2018, se han implementado solamente tres de estos convenios (COPISA, 2018).

Lo expuesto según José Buñay, presidente de COPISA, se debe fundamentalmente a la falta de voluntad política respecto a temas de soberanía alimentaria, tanto así que a raíz de la ratificación del ACM se propuso la eliminación de esta institución.



(...) el gobierno no ha dado mayores condiciones, en 2016 (...) quisieron eliminarnos solo por el mero hecho de decirnos, ustedes ya elaboraron nueve proyectos de leyes, el objetivo de la institución era eso, han terminado su ciclo. Pero no era eso de fondo, el fondo era que estábamos luchando por la soberanía alimentaria (...) luego gracias a algunos asambleístas que tienen aún esa lógica de lucha, nos apoyaron y establecieron solo que nos evalúen (...) Ahí convocamos a todas las organizaciones, respaldaron, hicieron presión y en la evaluación salimos bien, hemos ejecutado todos los objetivos, pero cada año nos recortan el presupuesto, no dan un valor importante a la institución (...) (Buñay, 2018).

En relación con lo expuesto, podemos señalar que en Ecuador no existe una política pública agroalimentaria uniforme, pues si bien desde la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo se menciona que en Ecuador debe prevalecer un modelo de soberanía alimentaria, en la práctica, el modelo que se fomenta es el de agronegocio. Desde allí ya detectamos un inconveniente en la planificación de la política agroalimentaria del país, lo que de cierta forma explica por qué el desarrollo normativo de la soberanía alimentaria y las decisiones de los actores estatales son muchas veces incongruentes.

Así, dirigentes como Jorge Herrera, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Cecilia Cherrez, del movimiento "Ecuador Decide", han denunciado que varias leyes relacionadas al sector agrícola se habrían reformado y emitido para facilitar la entrada en vigor del ACM, dejando en indefensión a los pequeños productores y abriendo mayores oportunidades para dar primacía a las empresas extranjeras (Cherrez y Herrera, 2016).

A esta percepción se sumó Daniel Soriano, representante de COPISA, quien supo mencionar que el espíritu de los proyectos de la Ley de Agua, de Tierra y de Semillas, fue cambiado, aprobándose leyes adaptadas a la entrada en vigor del ACM (Soriano, 2018). Soriano expuso además que de los nueve proyectos<sup>38</sup> de ley que COPISA ha desarrollado, solo cuatro se han aprobado: la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable y la Ley

---

<sup>38</sup> Estos proyectos fueron: (i) Ley Orgánica de Agroindustria y Empleo Agrícola; (ii) Ley Orgánica de Acceso al Crédito, Seguros y Subsidios para la Soberanía Alimentaria; (iii) Ley de Sanidad Animal y Vegetal e Inocuidad Alimentaria; (iv) Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico; (v) Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales; (vi) Ley Orgánica de Comunas; (vii) Ley Orgánica de Pesca, Manglar Acuicultura y Recolección; (viii) Ley Orgánica de Comercialización y Abastecimiento Alimentario; (ix) Ley Orgánica de Consumo, Nutrición y Salud Alimentaria (Soriano, 2018).



Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, con un espíritu distinto al originalmente propuesto.

Las restantes propuestas de ley, cuyo contenido es bastante favorable para el fomento de la soberanía alimentaria, no han sido presentadas aún o no han pasado de primer debate en la Asamblea Nacional (Acción Ecológica, 2015) porque, según menciona el Conferencista Daniel Soriano, no ha existido la voluntad política para acogerlas. Es por ello, menciona, que la nueva estrategia que está utilizando COPISA, más allá de cumplir con su función de remitir las propuestas de políticas públicas y leyes al MAG para que las tramiten (LORSA, 2009, Art.35), es capacitar y procurar el empoderamiento directo de los campesinos y pequeños productores, con el objeto de que sean ellos quienes por iniciativa popular propongan los proyectos directamente a la Asamblea.

Asimismo, José Buñay mencionó que COPISA ha tenido que actuar de este modo porque muy pocas veces el MAG ha aprobado o trasladado las propuestas que ellos realizan manteniendo el espíritu con que fueron realizadas; habiendo varios cambios que van distorsionando la legislación sobre soberanía alimentaria (Soriano, 2018; Buñay, 2018; Baque, 2018).

Ahora bien, con el objeto de evidenciar las repercusiones que el ACM ha generado sobre la estructuración normativa de la soberanía alimentaria en el país en lo tocante con los medios de producción agrícola, a continuación, se analizarán los cambios que han experimentado las normas que regulan la tierra, el agua y las semillas desde la entrada en vigor del ACM.

### **3.1.1. Efectos respecto a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua**

Con relación a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua, algunas organizaciones sociales manifestaron su preocupación por considerar que esta norma había sido promulgada con el objeto de preparar la legislación nacional para la entrada en vigor del ACM, considerando que la mencionada ley permitiría la privatización del agua y con ello la posibilidad de que empresas europeas administren este derecho (Cherrez y Herrera, 2016).



Al respecto, el artículo 6 de la Ley de Agua establece que está prohibida toda forma de privatización del agua, “cualquier acuerdo comercial que imponga un régimen económico basado en el lucro para la gestión del agua” (Ley de Agua, 2014, Art. 6.c) y

(...) cualquier forma de convenio o acuerdo de cooperación que incluya cláusulas que menoscaben la conservación, el manejo sustentable del agua, la biodiversidad, la salud humana, el derecho humano al agua, la soberanía alimentaria, los derechos humanos y de la naturaleza (Ley de Agua, 2014, Art. 6.e)

Sin embargo en el literal b) del citado artículo se establece como excepción a las prohibiciones antes descritas el “desarrollo de subprocesos de la administración del servicio público cuando la autoridad competente no tenga las condiciones técnicas o financieras para hacerlo(...)” (Ley de Agua, 2014). A pesar de que a primera vista este artículo podría resultar preocupante, esta disposición no ejerce mayor impacto en el régimen de soberanía alimentaria, toda vez que por jerarquía normativa, prevalece la norma constitucional establecida en el inciso segundo del artículo 282, que prohíbe expresamente “el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes” (CRE, 2008).

Ahora bien, es importante analizar la influencia de las disposiciones del ACM respecto a la regulación del agua. Dentro del Título de Comercio de Servicios, Establecimientos y Comercio Electrónico, el numeral 2 del artículo 107 del ACM establece: “ninguna disposición de este Título se interpretará en el sentido de exigir a una Parte privatizar empresas públicas” por lo que es claro que el ACM, al menos en lo que respecta a la privatización del agua, no genera riesgo.

### **3.1.2. Efectos respecto a la Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable**

Otra Ley importante respecto al ACM y la soberanía alimentaria, es la Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable, cuyo objetivo es

proteger, revitalizar, multiplicar y dinamizar la agrobiodiversidad en lo relativo a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; asegurar la producción, acceso libre y permanente a semillas de calidad y variedad, mediante el fomento e investigación científica



y la regulación de modelos de agricultura sustentable; respetando las diversas identidades, saberes y tradiciones a fin de garantizar la autosuficiencia de alimentos sanos, diversos, nutritivos y culturalmente apropiados para alcanzar la soberanía alimentaria y contribuir al Buen Vivir o Sumak Kawsay. Garantiza el uso, producción, fomento, conservación e intercambio libre de la semilla campesina que comprende las semillas nativa y tradicional; y la producción, certificación, comercialización, importación, exportación y acceso a la semilla certificada, mediante la investigación y el fomento de la agricultura sustentable (Ley de Semillas, 2017, Art.1).

Los sectores sociales han criticado a esta ley porque su esencia fue cambiada si se compara con el proyecto inicialmente presentado por COPISA y que contó con gran difusión y participación social (Soriano, 2018; Buñay, 2018). Esta ley fue publicada el 8 de junio de 2017, luego de seis meses de la entrada en vigor del ACM, y contiene algunos artículos controvertidos, entre ellos y de manera fundamental el artículo 56.

La mencionada disposición legal permite el ingreso de “semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional, únicamente para ser utilizados con fines investigativos” (Ley de Semillas, 2017, Art.56). A primera vista este artículo se opondría a lo expuesto en el artículo 401 de la Constitución que declara al Ecuador territorio libre de transgénicos y permite el ingreso de los mismos solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado “por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional” (CRE, 2008, Art.401). Sin embargo, en el proceso de formación de la Ley de Semillas, el ex presidente Rafael Correa objetó parcialmente el artículo 56 del proyecto, recomendando que se permita excepcionalmente el ingreso de semillas transgénicas con fines investigativos (Correa, 2017). Esta objeción parcial fue aceptada por la Asamblea Nacional al promulgarse la Ley de Semillas, cumpliéndose lo previsto en el artículo 401 de la Constitución para introducir una excepción a la prohibición de ingreso de transgénicos en el Ecuador.

En este sentido, el artículo 56 de la Ley de Semillas podría amenazar la soberanía alimentaria en el país si lo evaluamos en relación con el Anexo V del Protocolo de Adhesión de Ecuador al ACM, que permite el ingreso de semillas para la siembra de varios productos alimentarios libres de arancel, desde la entrada en vigor del Acuerdo. Esto significa que desde enero del 2017 han podido ingresar semillas europeas transgénicas al país sin arancel, siempre que justifiquen que se utilizarán para investigación. De hecho, durante el año 2016 Ecuador importó de la UE 1,2 millones de dólares en semillas, frutas y esporas para siembra, mientras



que solo de enero a julio de 2018 se han importado 1,6 millones de dólares (Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, 2018).

Es necesario anotar además, que la Ley de Semillas en su artículo 28 establece una protección a la semilla nativa, lo cual resulta positivo y claramente expresa que los pueblos son los guardianes de los conocimientos ancestrales que albergan. Sin embargo, quien determina y decide qué debe considerarse como semilla nativa, cuyo “libre acceso, intercambio y comercialización” (Ley de Semillas, 2017, Art.29) se encuentra garantizado, es la Autoridad Agraria Nacional (Ley de Semillas, 2017, Art.30), sin incluir a las propias comunidades que son las que por siglos las han ido conservando como tales.

En este sentido, la eliminación arancelaria de las semillas en el ACM y las flexibilidades que brinda la Ley de Semillas, podría generar que empresas transnacionales semilleras se instalen en el país. Esto es preocupante porque actualmente, “10 empresas controlan 77 % del mercado internacional” (Laforge, 2016, párr.3) y la importación, consumo y reproducción de semillas mejoradas podría traer consigo dependencia de la agricultura nacional a los insumos extranjeros. De hecho, la estrategia de los grandes negocios fitogenéticos consiste en

(...) impulsar mecanismos legales en todos los países que restrinjan el derecho de los productores a reproducir semillas, bajo el argumento de que la industria necesita poder recuperar la inversión que hace en investigación y desarrollo de nuevas variedades y, por lo tanto, necesita cobrar por la utilización de sus semillas, con argumentos relacionados con la propiedad intelectual. Esta ofensiva legal es acompañada en general por una (...) campaña para insistir en la necesidad de variedades “mejoradas” (léase que producen más) y “de calidad”, desprestigiando las semillas “criollas” por su menor productividad. Ignoran las otras cualidades de una semilla criolla (...) que los productores han venido seleccionando desde hace miles de años. Ignoran también el hecho de que las semillas son organismos vivos (...) si ya no se las usa, pueden ir desapareciendo (Laforge, 2016, párr.8,9)

Así, el que tengamos la posibilidad de investigar semillas transgénicas, indefectiblemente redundará en la utilización de estas, lo que podría acarrear una distorsión en los factores fitogenéticos de los cultivos, y por tanto pérdida de especies endémicas; sin contar con que no se tiene certeza de la lesividad que los transgénicos tienen en la salud humana y tampoco la repercusión que puede tener el cruce de nuevos genes con variedades locales. Además, las plantaciones también suelen volverse más resistentes a los herbicidas por lo que cada vez los agricultores son más dependientes de las importaciones de agroquímicos extranjeros (Laforge, 2016, párr.10).

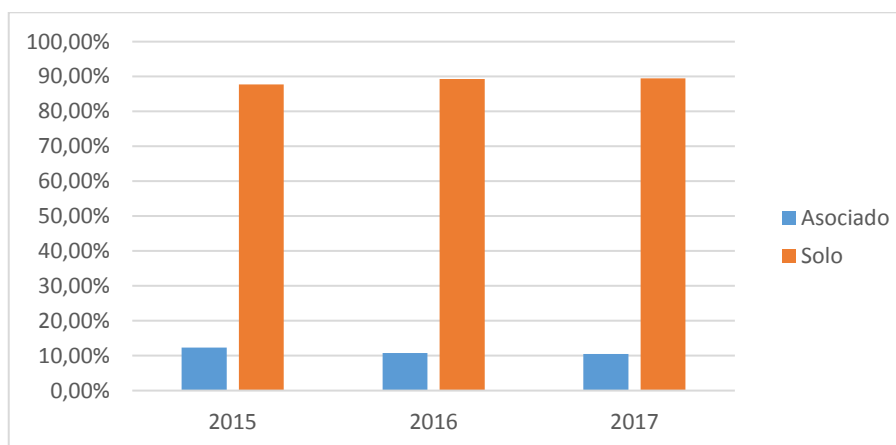


De esta forma, se evidencia que el ACM genera al Estado una limitación para cumplir con su obligación de garantizar la soberanía alimentaria a través de “prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos” (CRE, 2008, Art.281.13); “impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria (CRE, 2008, Art.281.1); “adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos” (CRE, 2008, Art.281.2); “fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria” (CRE, 2008, Art.281.3); y, “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” (CRE, 2008, Art.281.6).

### 3.1.3. Efectos respecto a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

El factor de producción agrícola más importante y cuyo uso correcto puede definir la existencia de la soberanía alimentaria en el país, es la tierra. Al respecto es importante mencionar que desde la entrada en vigor del ACM el acaparamiento de tierra ha aumentado, considerando que en 2015, el 88% de las hectáreas cultivadas pertenecía a los agronegocios, mientras que en 2017 luego de la entrada en vigencia del ACM, esta cifra ascendió aproximadamente al 90% (INEC-ESPAC, 2017).

**Gráfico 3. Distribución de tierra cultivada**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del INEC- ESPAC (2017)



Como vemos la realidad de acaparamiento de tierras ha aumentado, mientras que los productores pequeños, aunque se han asociado, han visto disminuida la cantidad de hectáreas cultivadas, de aproximadamente el 12% en 2016 a 10% en el 2017 (INEC-ESPAC, 2017). Si bien este cambio no se puede atribuir solamente al ACM, el hecho de que existan nuevos inversores extranjeros y de que resulte mucho más rentable dedicarse a la exportación de ciertos productos como el banano, pueden ser razones por las que los agronegocios se encuentren expandiendo los terrenos que poseen. Estos procesos de acaparamiento

(...) van acompañados de procesos de desplazamiento del uso de la tierra para fines alimentarios. Cada vez hay menos tierra en manos de los campesinos ecuatorianos. Las cadenas estratégicas se concentran en monocultivos que producen materias primas agroindustriales. La pérdida de tierra arable y el control del sistema alimentario, principalmente por las grandes corporaciones, pone en conflicto la seguridad y soberanía alimentaria de las futuras generaciones (MAGAP, 2016, p.315)

En este contexto, en 2016 se promulgó la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, la cual también ha sido criticada por los sectores sociales campesinos porque se considera parte de la estrategia para la implementación del ACM (Zamora, 2015). El objetivo principal de la mencionada ley es regular la propiedad, uso y acceso a la tierra rural, cuidando que cumpla con su función social y ambiental.

Además, pretende regular la propiedad y redistribución de la tierra rural “como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos” (Ley de Tierras, 2016, Art.1).

Según COPISA ésta Ley era necesaria para generar un nuevo sistema de distribución de tierra, evitando las grandes concentraciones y la degradación del suelo que disminuye la cantidad de tierra productiva en el Ecuador. Según cifras recientes “en 1970 existía 1,63 hectáreas agrícolas por cada habitante; para el 2014 esa superficie se redujo a 0,43 hectáreas, y para el 2050 las proyecciones son de 0,31 per cápita” (Zamora, 2015).

Las principales críticas<sup>39</sup> que han surgido sobre la ley se refieren a su poca claridad y al hecho de que declarativamente contempla buenas intenciones, pero no se establecen

---

<sup>39</sup> También se critica el artículo 15 de la Ley de Tierras referente a la función social de la tierra. Al respecto Bayas y Baldeón (2017) establecen que se debería construir un índice que establezca la eficiencia de los



mecanismos para poder llevarlas a cabo. Respecto a la redistribución de tierras, la CONAIE menciona que el artículo 15 de la Ley, si bien reconoce que los pequeños productores y agricultores familiares podrán ser parte de los programas de redistribución de tierra agrícola, no establece una acción participativa concreta para que esta redistribución se lleve a cabo, sino que otorga toda la potestad de decisión a la Autoridad Agraria Nacional, lo que según la CONAIE, podría acarrear inequidades (Zamora, 2015).

Pero más allá de lo expuesto, el principal artículo controvertido que podría tener un relacionamiento con el ACM, es el artículo 19 que en su parte pertinente establece:

Para garantizar la soberanía alimentaria, la compraventa, arrendamiento o usufructo de tierras rurales productivas por parte de una o varias personas naturales o jurídicas deberá ser autorizada por la Autoridad Agraria Nacional cuando supere las doscientas hectáreas en la Sierra y estribaciones, mil hectáreas en la Costa y mil quinientas hectáreas en la Amazonia y Galápagos. El reglamento a esta Ley determinará los criterios para la delimitación de estas regiones (...) Dicha autorización considerará como único criterio, el que no se afecte la soberanía alimentaria, de acuerdo con la metodología que se establezca en el reglamento a esta Ley. También debe ser autorizada la integración de la propiedad o arrendamiento de varios predios bajo cualquier modalidad, que en conjunto superen las superficies antes indicadas (Ley de Tierras, 2016)

Como vemos, en este artículo se establece una limitación para el acaparamiento de tierras, ya sea por compradores/ arrendadores/ usufructuarios nacionales o extranjeros, quienes deberán contar con la autorización de la Autoridad Agraria Nacional, si desea adquirir una extensión de tierra mayor a 200 hectáreas en la Sierra, mil hectáreas en la Costa y mil quinientas hectáreas en la Amazonía y Galápagos.

Según el artículo 7 del Reglamento a la Ley de Tierras, la mencionada autorización de la Autoridad Agraria Nacional se emitirá con el único requisito de que no se genere un perjuicio a la soberanía alimentaria. Acto seguido en el artículo 8 del mentado reglamento, se establece que la Autoridad Agraria Nacional será la encargada, a través de un informe técnico, de determinar si existe dicha afectación, tomando en cuenta los siguientes parámetros: “a) Ubicación geográfica y área del predio; b) Determinación del sistema productivo existente

---

predios, diferenciando entre los productores familiares campesinos y las de grandes agroindustrias, sino el criterio de función social con el que se juzgarían a todos podría generar inequidades.



y su producción alimentaria; y, c) Evaluación e informe del proyecto productivo propuesto” (Ley de Tierras, 2016, Art. 8). Una vez cumplido con este informe, la Autoridad Agraria

(...) mediante acto administrativo, autorizará o negará la compraventa, arrendamiento o usufructo del predio, en los siguientes casos: 1. Cuando se ponga en producción un predio que se encuentre improductivo; 2. Cuando se mantenga el sistema productivo existente y se incremente el nivel de productividad; o, 3. Cuando se cambie el sistema productivo existente por otro, este último deberá garantizar que se mejore el nivel de productividad existente en el predio (Ley de Tierras, 2016, Art.4).

Como vemos, los requisitos que el Reglamento a Ley de Tierras establece para comprobar si existe o no una afectación a la soberanía alimentaria, son muy escuetos y abordan pobremente el concepto de soberanía alimentaria, pues se dejan sin analizar varias aristas del mismo. En este sentido, si bien la Ley presenta una restricción importante para evitar la concentración de tierras, lo cual es sin duda positivo, en el Reglamento se establecen parámetros muy laxos para que la Autoridad Agraria Nacional emita la autorización de adquisición de tierras, lo que podría dar paso a arbitrariedad.

Lo mencionado se relaciona con el ACM porque a través de este instrumento internacional el Ecuador se comprometió a la “liberalización progresiva del establecimiento y el comercio de servicios” (ACM, 2016, Art.107), significando eliminar las barreras y medidas restrictivas respecto a la prestación de servicios extranjeros y a la creación de establecimientos en el país. Estos últimos se definen según el artículo 110 del ACM como cualquier establecimiento comercial o profesional, “en cualquier actividad económica productiva, sea en el ámbito industrial o comercial, tanto en lo relacionado con la producción de bienes y la prestación de servicios”(ACM, 2016, nota aclarativa 19), mediante la “constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica; o (b) la creación o mantenimiento de una sucursal u oficina de representación; (c) dentro del territorio de una Parte con el propósito de realizar una actividad económica”(ACM, 2016, Art.110).

Lo anotado significa que el Estado se comprometió a no imponer medidas, normativa, o políticas que restrinjan la adquisición, arriendo o usufructo de oficinas, edificios, terrenos u otros bienes que sirvan como establecimientos comerciales para la realización de una actividad económica en el Ecuador, incluyendo la actividad agrícola, ganadera e industrial. Por tanto, desde la entrada en vigor del ACM, el país no puede restringir la compra o



constitución de establecimientos comerciales solo a las empresas europeas, sin tener también que generar dichas restricciones para sus nacionales, siguiendo el principio de trato nacional contenido en el artículo 113 del referido instrumento

En los sectores para los cuales Ecuador ha listado compromisos de acceso a los mercados en el Anexo X (Listas de compromisos sobre establecimiento), y con las condiciones y salvedades establecidas en el mismo, Ecuador otorgará a los establecimientos e inversionistas de la Parte UE, respecto a todas las medidas que afectan al establecimiento, un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios establecimientos e inversionistas similares (ACM, 2016)

De hecho, dentro del Anexo X al que hace alusión el artículo anterior, Ecuador adquirió el compromiso de otorgar acceso a los mercados en el sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, sin ninguna reserva. Esto resulta preocupante si consideramos que los agronegocios europeos que en calidad de inversionistas desearan crear un establecimiento en el país, a través de la compra de grandes extensiones de tierras para desempeñar su actividad económica, podrían hacerlo, sin preocuparse de que se les prohíba acaparar grandes porciones de tierra, redundando en una afectación a la soberanía alimentaria.

Lo mencionado se fundamenta en que el Estado, a través del artículo 112 numeral 2 del ACM, adquirió la obligación de no adoptar medidas que generen a las empresas extranjeras “limitaciones en el número de establecimientos, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios, derechos exclusivos u otras exigencias del establecimiento tales como una prueba de necesidades económicas” (ACM, 2016, Art.112.2).

De lo anotado se desprende que desde la ratificación del ACM, el Ecuador no puede implementar políticas ni normativa que limiten el número máximo de hectáreas que podrían ser adquiridas por un inversionista extranjero para producción agrícola. Tiene sentido entonces que el artículo 19 de la Ley de Tierras haya mantenido en su esencia una lógica constitucionalmente guiada hacia la restricción del acaparamiento de tierras, como una forma de cumplir en parte con las presiones de las organizaciones sociales. Sin embargo, el mismo artículo permite dicho acaparamiento previo autorización del MAG, porque en efecto, debido a la obligación contraída a través del ACM, la Ley de Tierras no podría generar ninguna limitación en el número de hectáreas de terreno que se pueden adquirir.



Es así como a la larga el artículo 19 de la Ley de Tierras conjuntamente con su reglamentación, establecerían cierta flexibilidad (acordada en el ACM) para la obtención de autorizaciones para la adquisición de grandes extensiones de tierras por parte de empresas multinacionales. Es importante establecer que en el ACM solo se negociaron las siguientes reservas sobre la adquisición de tierras por parte de extranjeros:

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional. Ecuador se reserva el derecho de adoptar o mantener medidas relacionadas con la propiedad de bienes inmuebles por parte de extranjeros en las regiones limítrofes, las costas nacionales o el territorio insular ( Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo X).

Estas son las únicas reservas de Ecuador respecto a la posesión de tierras por extranjeros, en lo demás el Estado se obligó con la UE a brindar “a los establecimientos e inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el previsto en los compromisos específicos” (ACM, 2016, Art. 112.1) contenidos en el Anexo X del Protocolo de Adhesión al ACM.

De lo anotado se evidencia una vez más que el Estado se ve limitado por el ACM para cumplir con sus responsabilidades constitucionales de “evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos” (CRE, 2008, Art.334.1) y “promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos” (CRE, 2008, Art.281.4).

### **3.2. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al tercer eje: Consumo alimentario y derecho a la alimentación**

Como ya se ha expuesto a lo largo de esta investigación, el objetivo fundamental de la soberanía alimentaria es garantizar el derecho a la alimentación que se encuentra consagrado en el numeral uno del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el



artículo 12 del Protocolo de San Salvador<sup>40</sup> y los artículos 13 y 66 numeral 2 de la Constitución del Ecuador.

Según la Observación General 12 del Consejo Económico y Social de las Naciones (ECOSOC)<sup>41</sup>, el derecho a la alimentación se ejerce cuando “todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (ECOSOC, 1999, p. 3). Por tanto, este derecho se halla intrínsecamente vinculado con la dignidad humana “y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos” (ECOSOC, 1999, p. 2).

Convendremos en que el derecho a la alimentación adecuada “al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar”. Al respecto, la obligación de respetar implica que el Estado no debe adoptar medidas que puedan impedir a los ciudadanos el acceso a alimentos adecuados; la obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas “para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada” (ECOSOC, 1999, p.4); y la obligación de realizar significa que el Estado debe tomar acciones para hacer efectivo el derecho a la alimentación (ECOSOC, 1999). En este contexto, a continuación se evaluará si el Estado al ratificar el ACM ha cumplido con sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación en el país.

El Acuerdo Comercial Multipartes, si bien reconoce en su artículo primero que la aplicación de este se debe realizar respetando los derechos humanos, introduce también la liberalización arancelaria de varios productos alimentarios, haciendo más atractiva la exportación de los alimentos a manera de mercancía, que la producción para garantizar la existencia suficiente de productos para el consumo humano, es decir para precautelar el derecho a la alimentación del pueblo ecuatoriano.

---

<sup>40</sup> El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, fue ratificado por Ecuador en 1993 (Protocolo de San Salvador, 1993)

<sup>41</sup> Esta observación no tiene carácter vinculante toda vez que según el artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas, el ECOSOC es un órgano con función de realizar recomendaciones a la Asamblea General, a otros órganos o a los Estados miembros de la ONU.



El Acuerdo entonces, privilegia el sistema alimentario agroindustrial o de agro negocio, pues es el único que tradicionalmente ha sido competitivo a nivel internacional, desplazando al modelo de soberanía alimentaria constitucionalmente consagrado. Al respecto, el Centro de Derechos Económicos y Sociales menciona lo siguiente

El mantenimiento o incremento de las exportaciones ecuatorianas hacia la Unión Europea, se produciría a costa de la destrucción de los mercados domésticos de alimentos, producidos por la Agricultura familiar, atentando así contra nuestra Soberanía Alimentaria. De esta manera, se entrega nuestra alimentación a empresas transnacionales y a un mercado internacional de alimentos altamente inestable (2016, p.13).

En efecto, ha existido un incremento visible de las exportaciones desde la ratificación del ACM como se analizó en líneas anteriores, lo que puede implicar al menos dos circunstancias: (i) la búsqueda de mayor fertilidad de la tierra para producir más y mejor, a través de siembras más eficientes utilizando agroquímicos, abonos sintéticos, semillas mejoradas muchas veces importadas, lo cual de por sí afecta directamente al derecho a la salud, alimentación sana y culturalmente adecuada de las personas; y, (ii) la decisión de los agricultores de destinar una mayor cantidad de su producción para la exportación y no para el consumo (CDES, 2016), yendo en desmedro de la esencia de la soberanía alimentaria.

Al respecto, es importante mencionar que los pequeños agricultores ecuatorianos representan el 56% de los trabajadores del agro y concentran apenas el 3% de la tierra; sin embargo “producen más de la mitad de las hortalizas; 46% del maíz; más de un tercio de los cereales; más de un tercio de las legumbres; 30% de las papas y 8% del arroz” (Chacón , 2016, párr. 12); es decir, según François Houtart la agricultura familiar campesina e indígena “produce más del 60% de la alimentación del país y garantiza su soberanía alimentaria” (2015, p. 61).

El Acuerdo pone en riesgo la supervivencia de este tipo de agricultura, pues somete a los pequeños agricultores a una doble presión; por un lado, una presión interna por parte de los agronegocios que buscan absorberlos y controlar mayores extensiones de tierra para exportar más productos tradicionalmente competitivos; y, por otro lado una presión externa por la competencia que ejercen los productos agrícolas europeos que ingresan al país.



Las distorsiones que genera el Acuerdo sobre la agricultura familiar en Ecuador, indirectamente causa un detrimento en el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos, lo cual significaría que el Estado no habría cumplido con su obligación de respetar<sup>42</sup> el derecho a la alimentación ni de promover la soberanía alimentaria, porque adquirió obligaciones internacionales a través del ACM que pueden impedir que a futuro los ciudadanos tengan 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” (CRE,2008, Art.13).

De hecho, el párrafo 19 de la Observación General No.12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales corrobora lo dicho cuando establece que “las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados” (ECOSOC, 1999), por ejemplo “adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación” (ECOSOC, 1999, párr.19). En el presente caso, haber incorporado a la legislación ecuatoriana el ACM sin observar con suficiente detenimiento el régimen jurídico previo de soberanía alimentaria, constituiría una vulneración al derecho a la alimentación (ECOSOC, 1999)

Como ha quedado expuesto, los agricultores tienen una gran importancia en la consecución de la soberanía alimentaria. No obstante, según la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación Hilal Elver, los agricultores se hallan “más afectados por la inseguridad alimentaria, deben superar obstáculos enormes para la realización de su derecho a la alimentación y a menudo trabajan sin protección laboral ni del empleo y en condiciones peligrosas” (Elver, 2018, p. 2)

Lo mencionado es una realidad en Ecuador y se ha profundizado con la entrada en vigor del ACM. Así, las cifras de desempleo rural se han incrementado y el empleo pleno rural ha disminuido de 27,8% en diciembre de 2016 a 25,1% en diciembre de 2017 (INEC-ENMDU,

---

<sup>42</sup> Obligación que implica “no interponer barreras para que las personas puedan obtener los alimentos. Abstenerse de realizar intervenciones que afecten las posibilidades de que las personas o las comunidades produzcan sus alimentos o accedan de manera legal, física o económica a los mismos” (Jusidman-Rapoport, 2014, pág. 89)



2018). Esto tiene sentido si consideramos que en la actualidad el sistema alimentario que impera en Ecuador es el de agroindustria que privilegia el lucro y

(...) da prioridad a las iniciativas de reducción de costos y a productos económicos en detrimento de los trabajadores agrícolas. En consecuencia, los trabajadores agrícolas sufren cada vez más los efectos de los bajos salarios, el trabajo a tiempo parcial, la informalidad, las condiciones de trabajo peligrosas y la falta de protección social y económica (Elver, 2018, párr.7).

Este incremento en el desempleo y disminución del empleo pleno rural ha incidido también en el aumento de la pobreza rural, de 40,9% en junio de 2016 a 41% en junio de 2017 y a 43% en junio de 2018 (INEC, 2018). Es decir, la pobreza rural ha aumentado 2,1% en menos de dos años desde la entrada en vigor del ACM en 2017<sup>43</sup>, lo que repercute en la menor capacidad que tienen los agricultores de ver garantizado su derecho a la alimentación.

Según Ney Barrionuevo del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Urbano, este incremento se encuentra “ligado directamente a la caída de los precios de la materias primas y la imposibilidad del Gobierno de seguir subsidiando algunas de sus políticas de ayuda” (La Hora, 2018, párr.1) , lo cual se relaciona con la entrada en vigencia del ACM porque varios productos, antes rentables para los productores agrícolas rurales, se han visto perjudicados por la presión de mercancías importadas a menor precio, forzando también a que los productores nacionales deban bajar sus precios (El Comercio, 2018)

Si esta disminución sostenida de los precios de bienes y servicios se mantiene por dos trimestres consecutivos se considera que existe deflación (Pavón, 2012). En efecto, el Ecuador ha presentado este fenómeno ya que las tasas de inflación mensuales han permanecido negativas desde septiembre de 2017 hasta julio de 2018, pudiendo a la fecha detectarse una tasa de inflación de -0,57% (INEC, 2018).

---

<sup>43</sup> Es importante mencionar que Ecuador realizó una reserva positiva para el país, consistente en que “todo empleador que cuente con un personal de más de 10 empleados debe emplear a personas de nacionalidad ecuatoriana en proporción no inferior al 90 por ciento de los trabajadores ordinarios y no inferior al 80 por ciento de los empleados calificados” (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo X). Sin embargo, esta no tiene mayor incidencia en el ámbito rural en el que la mayor parte del trabajo es informal.



Lo enunciado resulta positivo para los consumidores si tomamos en cuenta que los ecuatorianos tienen acceso a productos como automóviles, licores, medicinas, entre otros a costos más bajos; sin embargo, esta disminución de precios también resulta preocupante porque puede generar un efecto dominó en la economía del país, ya que puede existir sobreoferta en ciertos productos alimentarios generando disminución en la producción ecuatoriana con la correspondiente reducción de plazas de trabajo (Salgado, 2016). Esto es particularmente preocupante en el caso de los productos agroalimentarios, pues según Walter Spurrier

(...) la caída de los precios en Ecuador se limita a los bienes transables importados, que llegan a precios más competitivos. Así, algunos de los bienes transables importados baratos obligan a los nacionales a bajar de precio. Por ejemplo, los bienes comestibles (como hortalizas, legumbres y frutas) deben ajustarse a los precios de los que llegan desde el exterior (EL UNIVERSO, 2018, párr. 5).

En este sentido, y a pesar de que aún no han transcurrido ni dos años desde la entrada en vigor del ACM, el efecto de la importación de productos alimentarios extranjeros ya se ha sentido. Según Jacob Sexton

(...) los productos procesados (...) aumentaron en un 296,57% en 2017. Además, las importaciones ecuatorianas de semillas oleaginosas se incrementaron en un 881,82%; la importación de té creció el 265,75%; el vino y cerveza en un 265,14%; legumbres en un 200,61% y crustáceos el 936,36%. (2018, párr.29).

Concordante con lo expuesto, según vendedores del mercado de Iñaquito, varios productos agrícolas, principalmente frutas y legumbres han bajado de precio por los productos importados (EL UNIVERSO, 2018). Esto tiene sentido, si consideramos que desde el primer mes de vigencia del ACM la mayoría de frutas han ingresado al país pagando “cero arancel; entre ellas, guayabas, mangos, aguacates, nueces, sandías, manzanas y peras (Enríquez, 2017, párr.2). Lo mencionado es corroborado con cifras del INEC (2018) que establecen que el índice de precio al consumidor de alimentos y bebidas no alcohólicas ha pasado de ser -0,03% en julio de 2017, a -0,43% en julio de 2018.

Lo expuesto refleja que los productores agrícolas han tenido que disminuir los precios de su mercancía para ser competitivos, pero a la larga, esta estrategia puede dejar de ser rentable y generar pérdidas de plazas de trabajo e incremento de la pobreza rural como ya se ha visto que está sucediendo. Entonces, si bien el ACM no vulnera directamente el derecho al trabajo



de los productores agrícolas campesinos, sí instaura una lógica de competencia complicada, que dependiendo de los productos y de sus períodos de desgravación puede generar consecuencias más graves a futuro.

### **3.3. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al cuarto eje: Modelo de producción**

Como ya se ha mencionado, en Ecuador prevalece el modelo de agroindustria y agronegocio dentro de un sistema económico primario exportador poco diversificado, a pesar de que la Constitución establece que el modelo de producción que debería existir es el de soberanía alimentaria (CRE, 2008, Art.281).

A decir de Iturralde (2017) la realidad expuesta se ha profundizado a raíz de la ratificación del ACM, pues se ha acentuado la tendencia agroexportadora asegurando el abasto de materias primas para la Unión Europea y acrecentándose el consumo de bienes industrializados europeos (Iturralde, 2017).

En efecto, las importaciones han crecido en mayor magnitud que las exportaciones desde la entrada en vigor del ACM. Así las importaciones no petroleras han incrementado 2.773 millones de dólares de enero de 2016 a enero de 2017, mientras que las exportaciones ecuatorianas no petroleras han crecido solo 873 millones de dólares en el mismo período (BCE, 2018).

Respecto a los productos con mayores índices de exportación, podemos evidenciar que aquellos denominados tradicionales, es decir los “productos característicos que un país ha producido y exportado de forma continuada durante muchos años” (Partnership for Change, 2010, párr.2), han sido los que han crecido desde la ratificación del Acuerdo. Por su parte, los productos no tradicionales no han presentado un aumento perceptible (BCE, 2018).

Dentro de este grupo de productos tradicionales destacan el camarón y el plátano, cuya exportación ha tenido un crecimiento sostenido desde la entrada en vigor del ACM (BCE, 2018). No obstante, según CEDES (2016), los grandes negocios agroexportadores dedicados a producirlos evaden impuestos a través de paraísos fiscales, por lo que las ganancias que



podrían verse reflejadas en la recaudación tributaria para redistribución social, es muy baja<sup>44</sup>. Al respecto, Pablo Iturralde (2017) menciona que

(...) los ganadores del TLC son los agroexportadores (banano, camarón, atún, etc.), los importadores que poseen grandes cadenas comerciales y concesionarias, y la banca, que se beneficiará del incremento de la circulación dineraria, de la salida de divisas y del incremento de los depósitos del excedente económico (Iturralde, 2017, p.6)

Dentro de esta lógica, al privilegiar la agricultura de exportación, se tiende a dejar de lado el fomento a la agroecología que implica la utilización de insumos y mecanismos naturales para la producción. La agroecología es destacada como elemento sustancial de la soberanía alimentaria en varios instrumentos normativos como la LORSA que establece:

Para fomentar a los microempresarios, microempresa o micro, pequeña y mediana producción agroalimentaria, de acuerdo con los derechos de la naturaleza, el Estado: d) Promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y la diversificación productiva para el aseguramiento de la soberanía alimentaria (LORSA, 2009, Art.13.d)

Adicionalmente, como parte de sus responsabilidades relacionadas con la soberanía alimentaria, el Estado debe “fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria” (CRE, 2008, Art.281.3) y “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” (CRE, 2008, Art.281.6).

En este contexto el ACM ratificado por Ecuador, contrariando la esencia de la soberanía alimentaria, ha motivado un incremento en la importación y consumo de agroquímicos. Así, en 2016 Ecuador importó abonos químicos de la UE por la cantidad de 22,8 millones de dólares, mientras que en 2017 importó 26,8 millones y hasta junio de 2018 ha importado 32,7 millones de dólares (SICOM, 2018). Además, la importación de químicos también se ha incrementado, pudiendo apreciarse que en 2016 se importó desde la UE, 17,5 millones de

---

<sup>44</sup> Esta ha venido siendo una práctica común, por lo que en 2013 la carga tributaria de las empresas agrícolas grandes fue de 1,15%, mientras que la carga tributaria de las microempresas fue de 2,51%, resultando incongruente si consideramos los ingentes ingresos de los primeros frente a los segundos (CDES, 2016)



dólares, mientras que hasta junio de 2018 se ha importado 21 millones de dólares (SICOM, 2018).

Consecuentemente, según cifras de la última Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC), en 2016 el 50% de la superficie con cultivos permanentes aplicaron insumos de síntesis química para producir alimentos, mientras que solo el 2% aplicaron insumos orgánicos. Por su parte en 2017 esta tendencia se acentuó evidenciando que el 52% de la superficie cultivada aplicó insumos de síntesis química, mientras que el porcentaje de insumos orgánicos solo aumentó un 0,3%.

De hecho, la importación y uso de plaguicidas y abonos químicos desde la UE se ha incrementado notablemente, lo que amenaza con generar dependencia de los productores nacionales a las empresas multinacionales agrícolas. Así vemos que las empresas

(...) Basf, Bayer, DowDupont y Chemchina terminaron generando un oligopolio del sector de agroquímicos; efectivamente estas cuatro empresas dominan y controlan el 63% del mercado de semillas, y el 75% del mercado de agroquímicos; en lo referente a fertilizantes tres multinacionales, Agrium, Yara y Mosaic abarcan el 31% del mercado global (Hidalgo, 2017, p.43)

Es importante resaltar que dos de las multinacionales más grandes de agroquímicos Bayer y Yara, son de procedencia europea, por lo que tendría sentido considerar que uno de los efectos del ACM es la mayor importación y utilización de productos agroquímicos y fertilizantes en el agro ecuatoriano, lo que implica a su vez que el Estado no va a poder cumplir su obligación de “incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo (...)” (LORSA, 2009, Art. 3.d) y tampoco su responsabilidad de “prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud (...)” (CRE, 2008, Art.281.13).

Esta situación también podría vulnerar el derecho de la naturaleza a que se “respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”, contemplado en el artículo 71 de la



Constitución<sup>45</sup> y el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 14 de la Constitución

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (CRE, 2008).

En este sentido, el Estado estaría incumpliendo con su obligación de “fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria” (CR, 2008, Art.281.3) en el marco de respeto al modelo de soberanía alimentaria, pues más bien, al haber acordado en el ACM eliminar los aranceles para el ingreso de abonos y químicos agrícolas (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo V), se estarían fortaleciendo las tecnologías artificiales y no orgánicas en la producción agropecuaria.

Esto a su vez, podría verse traducido en un perjuicio para el derecho a la salud de la población, contemplado en el artículo 32 de la Constitución, lo que se relaciona estrechamente con la soberanía alimentaria porque esta 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” (subrayado fuera de texto) (CRE, 2008).

Concordante con lo expuesto, las obligaciones contraídas en el ACM generarán limitaciones al Estado para cumplir con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución, que menciona que el Estado desincentivará las formas de producción que generen perjuicio de derechos humanos y daños a la naturaleza, alentando “la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional” (CRE, 2008). Asimismo, el ACM torna muy difícil el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución: “el Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con

---

<sup>45</sup> De hecho, según Global Footprint Network (GFN), el 28 de octubre de 2018 el país terminará su presupuesto anual de suelo, agua y aire limpios, lo que significa que consumimos los recursos en mayor cantidad de lo que éstos pueden regenerarse (EL UNIVERSO, 2018).



preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal” (CRE, 2008).

### **3.4. Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes respecto al quinto eje: Transformación y comercialización agrícola**

Dentro del modelo de soberanía alimentaria resulta fundamental que los pequeños agricultores que producen la mayor parte de alimentos para el consumo interno, tengan la posibilidad de vender su mercancía directamente al consumidor, evitando tener que entregar su cosecha por bajos precios a cadenas de intermediarios que terminan encareciendo los productos para el consumidor y dejando a los agricultores réditos ínfimos que replican la pobreza, e irónicamente, la desnutrición en los campos (Coscione, 2008; Ceccon, 2008).

Para ello, el Estado ha reconocido dentro del Eje 2 titulado “Economía al servicio de la sociedad” del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, su responsabilidad de crear normativa y políticas que promuevan el empoderamiento de los pequeños agricultores, generando capacidades y espacios en los que se promueva el comercio justo y la soberanía alimentaria<sup>46</sup> (PND, 2017, Objetivo 6). Esto se encuentra enmarcado dentro de la responsabilidad constitucional establecida en el numeral 10 del artículo 281, referida a “fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos” (CRE, 2008) y la establecida en el numeral 11 del mismo artículo respecto a “generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios” (CRE, 2008).

---

<sup>46</sup> Para ello “desde el sector rural, las demandas ciudadanas, orientadas hacia la soberanía alimentaria y un modelo de desarrollo rural integral, se dirigen esencialmente al impulso de sistemas de producción alternativos bajo el enfoque agroecológico, los mismos que permitan rescatar los saberes culturales y la cohesión social, encaminados al fomento de mecanismos solidarios de comercio. De igual manera, las necesidades laborales apuntan a la creación de empleos no tradicionales, como el turismo comunitario y capacitación y asistencia técnica a pequeños productores” (PND, 2017, p.86)



En atención a lo mencionado, luego de la entrada en vigor del ACM, el en ese entonces Ministerio de Comercio Exterior<sup>47</sup> emitió el Acuerdo No.3 a través del cual se estableció como política de estado la Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo 2016-2025 (EECJ) (MCE, 2017, Art.1). Con ello se pretende fortalecer este tipo de prácticas comerciales y cumplir con la disposición constitucional que indica que en las relaciones del país con la comunidad internacional, se debe fomentar

(...) un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema financiero internacional, justo, transparente y equitativo (CRE, 2008, Art. 416.12)

Los ejes fundamentales de la Estrategia de Comercio Justo son: (i) fortalecimiento de las instituciones y normas que rigen al comercio justo; (ii) fortalecimiento y promoción del comercio justo en el país; (iii) mejoramiento de los procesos en las fases de producción, comercialización y apertura de mercados que privilegien el comercio justo; y, (iv) diversificación de productos de comercio justo y fomento de empresas, productores y organizaciones que ejerzan este tipo de comercio (EECJ, 2017, p.4) .

Para implementar esta estrategia el Ministerio de Comercio Exterior planteó algunos proyectos emblemáticos. Dentro del primer eje se planea implementar un “Programa de fortalecimiento institucional para el desarrollo del comercio justo”; dentro del segundo eje encontramos el “Proyecto de creación de líneas específicas de financiamiento para comercio justo”; dentro del tercero se prevé el “Programa de producción, difusión y consumo de productos orgánicos de pequeños productores y productoras”; y, dentro del cuarto eje se pretende implementar el “Programa de articulación de los actores del CJ para la construcción de una oferta real, organizada y sostenible” y el “Programa de formación y capacitación en Comercio Justo” (MCE, 2017, p. 36).

Estos programas se planean implementar en estos años para aprovechar la apertura del nuevo mercado europeo; sin embargo, los productores que llegan a aprovechar las oportunidades

---

<sup>47</sup> Esto debido a que el numeral 12 del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 25, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 19 de 20 de junio de 2013, señala que una atribución del Ministerio de Comercio Exterior es “establecer políticas de comercio justo, de comercio inclusivo y de consorcios de comercio exterior, con trato preferencial a las microempresas y actores de la economía popular y solidaria” (DE-25, 2013)



mercantiles que brinda el ACM son mayoritariamente agroindustriales que tienen recursos para obtener certificaciones de comercio justo reconocidas a nivel internacional. Al respecto, Espinosa (2009) menciona que si bien las organizaciones de comercio justo, por ejemplo, “Fairtrade Labelling Organizations International” que emite la marca FLO, han permitido que los productores aislados se organicen, también han generado cierta distorsión en la esencia del comercio justo, creando barreras en el mercado y jerarquías de productores, que es exactamente lo que el comercio justo pretende evitar.

Para corroborar lo expuesto es importante mencionar que en Ecuador el Comercio Justo representa aproximadamente el 1% del total de exportaciones no petroleras y existen 59 organizaciones y empresas certificadas que han obtenido marcas de comercio justo para “16 productos (banano, cacao, jugos y pulpas de frutas, café, nueces, panela, hierbas y especias, quinua, guayusa, alcohol, esencias, artesanías y cosméticos1)” (EECJ, 2017, p.17).

Como vemos varios productos que han sido tradicionalmente exportados por el país poseen sellos de comercio justo. De hecho, en 2015 el 69% de exportaciones de comercio justo fueron de banano y cacao. No existen datos oficiales actualizados que develen la situación actual del comercio justo en Ecuador luego de la entrada en vigor del ACM, sin embargo, es de esperarse que la tendencia expuesta continúe (EECJ, 2017).

Es importante que el Estado ayude en el potenciamiento de más asociaciones de comercio justo formadas por pequeños productores, principalmente aquellos que se dediquen a generar productos distintos a los tradicionales para poder aprovechar de mejor manera el nuevo mercado europeo abierto por el ACM. Esto es importante toda vez que la Unión Europea es la principal compradora de mercancías producidas bajo lógicas de comercio justo en Ecuador, representando en 2015 el 56,42% del total de las ventas ecuatorianas de este tipo (EECJ, 2017).

A pesar de que el Acuerdo en esencia fomenta un libre comercio fundamentado en la libre competencia, lo cual es diametralmente opuesto al comercio justo, resulta positivo que en su texto se destine el Título IX para temas de Comercio y Desarrollo Sostenible, haciendo mención a importantes instrumentos internacionales como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo



Sostenible, Convenios de la OIT y “la Declaración Ministerial sobre Empleo Pleno y Trabajo Decente adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en septiembre de 2006” (ACM,2017, Art.267).

Adicionalmente, en el prenombrado artículo tanto la UE como Ecuador se comprometen a promover relaciones comerciales que vayan de la mano con el objetivo de desarrollo sostenible, cumplir con las legislaciones ambientales y laborales de cada parte, así como también los instrumentos internacionales sobre estos temas (ACM,2017, Art.267.b). Resulta entonces positivo que se le de importancia a la promoción del derecho al trabajo, toda vez que este es parte fundamental del comercio justo.

En esta misma línea el artículo 268 del Acuerdo menciona que cada Parte es soberana para construir su legislación y políticas ambiental y laboral, sin embargo, “cada Parte procurará asegurar que sus leyes y políticas pertinentes contemplen e incentiven altos niveles de protección ambiental y laboral” (ACM, 2016, Art. 268) y que estos niveles de protección se mantengan sin decrecer como intento de atraer inversión extranjera (ACM, 2016, Art. 277.1).

Además, en el artículo 269 numeral 1 del Acuerdo se establece que las partes “reafirman sus compromisos de promover el desarrollo del comercio internacional de una manera que contribuya al empleo productivo y el trabajo decente para todos” (ACM, 2016). Lo anotado da un claro indicio de que el mercado europeo privilegia los productos en los que exista un trato y retribución justa para los trabajadores. De igual forma el artículo 271 del ACM menciona:

Las Partes reafirman que el comercio debería promover el desarrollo sostenible. Las Partes reconocen asimismo el papel beneficioso que las normas fundamentales de trabajo y el trabajo decente pueden tener en la eficiencia económica, innovación y productividad, así como el valor de una mayor coherencia entre las políticas comerciales, por un lado, y las políticas laborales por otro lado (ACM, 2016).

Como vemos, el articulado del Acuerdo prevé la importancia de utilizar al comercio como un mecanismo de desarrollo, respetando la naturaleza y los derechos laborales de las personas. Esto quiere decir, que al menos normativamente, existe la voluntad de manejar un



comercio que no lesione los intereses de los más vulnerables. A propósito de ello, la UE maneja algunas herramientas para promover las exportaciones ecuatorianas en cumplimiento con el Título XIII del ACM referente a asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades comerciales, principalmente destinadas a que las micro, pequeñas y medianas empresas tengan proyección internacional.

Algunas de estas herramientas son: (i) Export Helpdesk, instrumento digital que permite conocer de manera ordenada y amigable todos los requisitos para exportar un determinado producto a la UE; (ii) Programa ExpoEcuador, que busca fortalecer la competitividad de las Pymes brindando asistencia técnica para la exportación y fomentando el fortalecimiento de las instituciones que regulan requisitos sanitarios; (iii) Programa Apoyo al Comercio, que será desarrollado durante 3 años por la Delegación de la UE conjuntamente con el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, para apoyar a la transformación de la matriz productiva del país e intensificar el aprovechamiento del ACM, invirtiendo fondos para promocionar a las Mipymes en la UE, incrementar el número de exportadores, diversificar los productos exportados y ayudar a que los productores más pobres puedan aprovechar también los beneficios del acuerdo; y, (iv) Programa AI –Invest 5.0 , que implica el otorgamiento de asesoría continua y asignación de fondos concursables por parte de la Comisión Europea, a organizaciones con proyectos útiles para fomentar las capacidades, la inclusión social y el empleo de los pequeños productores (Van Steen y Saurenbach, 2017). Sin embargo, el contenido del Acuerdo y las propuestas generadas por la UE no pueden llegar a ser realmente inclusivas si no cuentan con la participación de la sociedad civil y de las organizaciones que inciden políticamente en el país. Esta participación social activa tanto en la elaboración de normativa y políticas públicas, como en el monitoreo constante de los efectos que el Acuerdo está generando en el régimen agroalimentario del país, es un elemento fundamental para que exista una verdadera soberanía alimentaria en Ecuador.

### **3.5. Propuesta de renegociación del Acuerdo Comercial Multipartes para la observancia del régimen jurídico de soberanía alimentaria**

En esta disertación se han identificado algunas disposiciones del ACM que generan limitaciones al Estado para cumplir con su obligación constitucional de garantizar la soberanía alimentaria. Es por ello que a continuación se expondrá una propuesta de



renegociación de algunos artículos con el afán de ampliar las posibilidades de promover la soberanía alimentaria en el Ecuador a pesar de la vigencia del ACM. Las reformas que se proponen a continuación, han sido pensadas para que tengan eficacia real en una posible renegociación con la UE, por lo que no pretenden realizar cambios extremos e inaplicables vista la situación socioeconómica y geopolítica actual.

**Tabla 2. Propuesta de renegociación del Acuerdo Comercial Multipartes**

ARTÍCULO DEL ACUERDO	PROPUESTA DE REFORMA <sup>48</sup>	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Anexo IV numeral uno del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias de la Unión Europea (en adelante «mercancías originarias») establecidos en la categoría de desgravación «0» quedarán completamente eliminados a partir de la fecha de la entrada en vigor del presente Acuerdo</p>	<p><b>Anexo IV numeral uno del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias de la Unión Europea (en adelante «mercancías originarias») establecidos en la categoría de desgravación «0» quedarán completamente eliminados a partir de la fecha de la entrada en vigor del presente Acuerdo. [<i>Las mercancías agropecuarias que se hubieren incluido dentro de esta categoría se grabarán con arancel (incluir arancel que se negocie)</i>]</p>	<p>Este cambio requerirá que se modifique la categoría de desgravación de ciertos productos como brócoli, lechuga, tomate, manzana, entre otros que se encuentran actualmente ingresando al país con arancel 0 y en su lugar se establezca un arancel (aunque bajo) negociado con la UE. Con este cambio el Estado cumpliría su obligación constitucional establecida en el artículo 281.2</p>
<p><b>Anexo IV numeral 2 del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «3» se eliminarán en cuatro etapas iguales, que comenzarán en la fecha</p>	<p><b>Anexo IV numeral 2 del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «3» se eliminarán en cuatro etapas iguales, [<i>a excepción de las</i></p>	<p>Estas modificaciones permitirán ampliar el plazo de desgravación de las mercancías agropecuarias, con lo cual se otorgará un poco más de tiempo a los productores nacionales para que se tecnifiquen y puedan ser más</p>

<sup>48</sup> En la columna “PROPUESTA DE REFORMA” se indicará el texto que se propone agregar en cursiva y se realizará una tachadura al texto que se sugiere eliminar. En ambos casos, se establecerán los cambios dentro de corchetes.



<p>de entrada en vigor del presente Acuerdo; las demás etapas se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</p>	<p><i>mercancías agropecuarias cuyos aranceles aduaneros se eliminarán en ocho etapas iguales. En ambos casos las etapas <del>que</del> comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo [y] las demás <del>[etapas]</del> se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</i></p>	<p>competitivos. Esto permitirá al Estado cumplir con su responsabilidad de adoptar políticas que protejan al sector agroalimentario nacional (CRE, 2008, Art.281.2)</p>
<p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 3</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidas en la categoría de desgravación «5» se eliminarán en seis etapas iguales, se eliminarán en seis etapas iguales, que comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo; las demás etapas se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 3</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidas en la categoría de desgravación «5» se eliminarán en seis etapas iguales, <i>[a excepción de las mercancías agropecuarias cuyos aranceles aduaneros se eliminarán en diez etapas iguales. En ambos casos las etapas <del>que</del> comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo [y] las demás <del>[etapas]</del> se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles.</i></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 4</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «7» se eliminarán en ocho etapas iguales, que comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo; las demás etapas se</p>	<p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 4</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «7» se eliminarán en ocho etapas iguales, <i>[a excepción de las mercancías agropecuarias cuyos aranceles aduaneros se eliminarán</i></p>	



<p>efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</p> <p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 5</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «10» se eliminarán en once etapas iguales que comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo; las demás etapas se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</p> <p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 6</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «15» se eliminarán en dieciséis etapas iguales, que comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo; las demás etapas se efectuarán cada 1 de enero de los</p>	<p><i>en doce etapas iguales. En ambos casos las etapas <del>que</del> comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo [y] las demás <del>[etapas]</del> se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 5</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «10» se eliminarán en once etapas iguales, <i>[a excepción de las mercancías agropecuarias cuyos aranceles aduaneros se eliminarán en quince etapas iguales. En ambos casos las etapas <del>que</del> comenzarán en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo [y] las demás <del>[etapas]</del> se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Anexo IV numeral 6</b></p> <p>Los aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias establecidos en la categoría de desgravación «15» se eliminarán en dieciséis etapas iguales, <i>[a excepción de las mercancías agropecuarias cuyos aranceles aduaneros se eliminarán en veinte etapas iguales. En ambos casos las etapas <del>que</del> comenzarán</i></p>	
--	--	--



<p>años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</p>	<p>en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo [y] las demás [<del>etapas</del>] se efectuarán cada 1 de enero de los años siguientes, tras lo cual estas mercancías quedarán libres de aranceles aduaneros.</p>	
<p><b>Artículo 29 numeral 5</b></p> <p>5. Ninguna Parte podrá adoptar o mantener una medida de salvaguardia agrícola:</p> <p>(a) desde la fecha en que una mercancía esté libre de aranceles en virtud del Anexo I (Cronogramas de eliminación arancelaria), salvo que el subpárrafo (b), disponga lo contrario; o</p> <p>(b) después del vencimiento del período de transición incluido en la lista de la Parte establecida en el Anexo IV (Medidas de salvaguardia agrícola); o</p> <p>(c) que incremente un arancel aduanero dentro de un contingente arancelario.</p>	<p><b>Artículo 29 numeral 5</b></p> <p><i>Se propone la eliminación del numeral 5 del artículo 29 del Acuerdo</i></p>	<p>El Estado debería poder aplicar una salvaguardia agrícola en el caso de grave daño o riesgo inminente a los productores nacionales por las importaciones alimentarias europeas, sin importar si estas ya fueron totalmente liberalizadas o no. De hecho, cuando los productos estén totalmente liberalizados, se tendrá mayor necesidad de aplicar estas salvaguardias agrícolas para que el Estado pueda cumplir con su obligación de garantizar la soberanía alimentaria a través del cumplimiento de las responsabilidades establecidas en el numera 1 y 2 del artículo 281 de la Constitución.</p>
<p><b>Anexo VII del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>“Mercancías cubiertas y volúmenes de importación de activación”</p>	<p><b>Anexo VII del Protocolo de Adhesión</b></p> <p><i>Negociar la inclusión de un mayor número de productos sobre los cuales puedan aplicarse salvaguardias agrícolas, pues actualmente solo 13 productos agrícolas pueden beneficiarse de esta medida (MCE, 2016, p.1).</i></p>	<p>Esta modificación permitirá aplicar salvaguardias agrícolas a más productos en caso de que las importaciones de alimentos de la UE amenacen a la producción interna, tomando en cuenta que uno de los requisitos para poder aplicar este tipo de medida es que el producto se encuentre en el</p>



		<p>Anexo VII del Protocolo de Adhesión al ACM.</p> <p>Con esta modificación el Estado estaría cumpliendo sus obligaciones establecidas en el numeral 1 y 2 del artículo 281 de la Constitución.</p>
<p><b>Anexo X del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Ecuador, conforme a la Constitución de la República se reserva el derecho de establecer medidas que otorguen un tratamiento preferencial y diferenciado a los sectores que actúen y realicen actividades bajo la forma de organización económica popular y solidaria, que incluye los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.</p>	<p><b>Anexo X del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Ecuador, conforme a la Constitución de la República se reserva el derecho de establecer medidas que otorguen un tratamiento preferencial y diferenciado [<i>a las micro, pequeñas y medianas unidades productivas</i>] y a los sectores que actúen y realicen actividades bajo la forma de organización económica popular y solidaria, que incluye los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.</p>	<p>Este cambio permite que se cumpla a cabalidad con el artículo 288 de la Constitución que establece que en las compras públicas “se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” (CRE, 2008).</p> <p>Con ello se realiza una reserva más completa al principio de trato nacional establecido en el Art. 175 literal b) del ACM.</p>
<p><b>Anexo X del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Propiedad de tierras o aguas</p> <p>Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional. Ecuador se reserva el derecho de adoptar o mantener medidas relacionadas con la propiedad de bienes inmuebles por parte de extranjeros en las regiones</p>	<p><b>Anexo X del Protocolo de Adhesión</b></p> <p>Propiedad de tierras o aguas</p> <p>Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional. Ecuador se reserva el derecho de adoptar o mantener medidas relacionadas con la propiedad de bienes inmuebles por parte de extranjeros en las regiones</p>	<p>Con esta reserva adicional, el Estado estaría eximiéndose de cumplir con el principio de trato nacional respecto a la cantidad de tierra que los extranjeros pueden adquirir en Ecuador, y por tanto podría crear normativa o políticas públicas para evitar el acaparamiento de tierra en cumplimiento con el artículo 334.1 de la Constitución.</p> <p>Además, esta modificación permitiría al Estado cumplir con su obligación de “promover</p>



<p>límites, las costas nacionales o el territorio insular.</p>	<p>límites, las costas nacionales o el territorio insular.  <i>[Ecuador se reserva el derecho de adoptar o mantener medidas o normativa que limiten la propiedad de bienes inmuebles por parte de extranjeros en cumplimiento con sus disposiciones constitucionales]</i></p>	<p>políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos” (CRE, 2008, Art.281.4).</p>
<p align="center"><b>Artículo 282</b></p> <p>Diálogo con la sociedad civil</p> <p>1. Con sujeción a lo dispuesto por el artículo 280, párrafo 3, el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible convocará una vez al año, a menos que las Partes acuerden algo distinto, una sesión con organizaciones de la sociedad civil y el público en general, a fin de llevar a cabo un diálogo sobre asuntos relacionados con la aplicación de este Título. Las Partes se pondrán de acuerdo sobre el procedimiento para dichas sesiones con la sociedad civil a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Acuerdo.</p> <p>2. Con el objetivo de promover una representación equilibrada de los intereses relevantes, las Partes brindarán la oportunidad a todos los actores interesados en las áreas mencionadas en el artículo 281, de participar en las sesiones. Los resúmenes de dichas sesiones serán de acceso público.</p>	<p align="center"><b>Artículo [282 16 A]</b></p> <p>Diálogo con la sociedad civil</p> <p>1. <del>[Con sujeción a lo dispuesto por el artículo 280, párrafo 3, el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible El Comité de Comercio]</del> convocará una vez al año, a menos que las Partes acuerden algo distinto, una sesión con organizaciones de la sociedad civil y el público en general, a fin de llevar a cabo un diálogo sobre asuntos relacionados con la aplicación de este <del>[Título Acuerdo]</del>. Las Partes se pondrán de acuerdo sobre el procedimiento para dichas sesiones con la sociedad civil a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Acuerdo.</p> <p>2. Con el objetivo de promover una representación equilibrada de los intereses relevantes, las Partes brindarán la oportunidad a todos los actores interesados <del>[en las áreas mencionadas en el artículo 281]</del>, de participar en las sesiones. Los resúmenes de dichas sesiones serán de acceso público.</p>	<p>Este artículo no debería estar destinado solamente a propiciar la participación de la sociedad civil en lo que respecta al Título de Comercio y Desarrollo Sostenible, sino respecto a la implementación de todo el Acuerdo. Con ello se estaría cumpliendo con la obligación estatal de “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” (LORSA, 2009, Art.3.f). Considerando que a lo largo del ACM, existen muchas disposiciones que tienen relación con la soberanía alimentaria y deben ser monitoreadas por la sociedad civil.</p>



<p style="text-align: center;"><b>Artículo 106</b></p> <p>Excepciones al título de comercio de mercancías</p> <p>1. A condición de que las medidas enumeradas a continuación no se apliquen de forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre las Partes cuando existan condiciones similares, o una restricción encubierta del comercio de mercancías, ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de impedir que las Partes adopten o apliquen medidas:</p> <p>(a) necesarias para proteger la moral pública o para mantener el orden público</p> <p>(b) necesarias para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal, incluyendo las medidas en materia ambiental necesarias al efecto (...)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 106</b></p> <p>Excepciones al título de comercio de mercancías</p> <p>1. A condición de que las medidas enumeradas a continuación no se apliquen de forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre las Partes cuando existan condiciones similares, o una restricción encubierta del comercio de mercancías, ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de impedir que las Partes adopten o apliquen medidas:</p> <p>(a) necesarias para proteger la moral pública o para mantener el orden público</p> <p>(b) necesarias para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal, incluyendo las medidas en materia ambiental necesarias al efecto (...)</p> <p><i>[k) Necesarias para proteger la soberanía alimentaria y garantizar el derecho a la alimentación]</i></p>	<p>Con esta modificación se estaría permitiendo al Estado implementar normativa y políticas públicas que vayan alineadas con el régimen jurídico de soberanía alimentaria estructurado alrededor del artículo 281 de la Constitución. Es decir, con la inclusión de esta excepción al título de comercio de mercancías, que incluyen los productos agropecuarios, el Estado ganaría cierta flexibilidad para cumplir su obligación de garantizar la soberanía alimentaria.</p>
--	---	--

**Fuente:** Elaboración propia a partir del análisis realizado en la presente disertación

### 3.5.1. Mecanismo para la implementación de la propuesta

Esta propuesta de renegociación debería ser impulsada por la sociedad civil en aplicación a lo dispuesto en los numerales 2 y 5 del artículo 61 de la Constitución, que establecen que los ecuatorianos tienen derecho a participar en los asuntos de interés público y fiscalizarlos, además en observancia del artículo 95 del mismo cuerpo constitucional que menciona



Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano (...) La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (CRE, 2008).

Es importante destacar también que la participación ciudadana en temas de soberanía alimentaria se encuentra garantizada en la LORSA que menciona que es obligación del Estado “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” (LORSA, 2009, Art. 3.f)

En esta misma línea el ACM reconoce los derechos de los ciudadanos de cada una de las partes a participar en el monitoreo del ACM a través de la implementación de mecanismos para propiciar el diálogo con la sociedad civil

(...) el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible convocará una vez al año, a menos que las Partes acuerden algo distinto, una sesión con organizaciones de la sociedad civil y el público en general, a fin de llevar a cabo un diálogo sobre asuntos relacionados con la aplicación de este Título. Las Partes se pondrán de acuerdo sobre el procedimiento para dichas sesiones con la sociedad civil a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Acuerdo (ACM, 2016, Art.282.1)

Con el objeto de instrumentalizar este artículo, el 28 de marzo de 2018 el antiguo Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones organizó el evento para la difusión del Mecanismo Nacional de Diálogo con la Sociedad Civil, en el cual se estableció que se crearían Consejos Sectoriales Ciudadanos para propiciar la participación ciudadana en la implementación del Título de Comercio y Desarrollo Sostenible (Ver Anexo 6).

A este evento acudí en calidad de investigadora, pudiendo evidenciar que los representantes de las distintas organizaciones sociales no se encontraban conformes con la implementación del Acuerdo y tampoco con la opción que había escogido el Ministerio de Comercio Exterior para operativizar el artículo 282 del ACM. En respuesta a esta negativa, en octubre de 2018 se ha creado el Consejo Consultivo Ecuatoriano de Comercio y Desarrollo Sostenible.



Actualmente, el mencionado Consejo se encuentra en construcción y para coordinarlo están trabajando el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y un grupo interministerial formado por las siguientes instituciones: “Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, Ministerio del Trabajo, [Ministerio del Ambiente y Agua], Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad, y [Secretaría Técnica de Acuicultura y Pesca]”<sup>49</sup> (MPCEI, 2018, párr. 1).

Este órgano se fundamenta en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) que establece que

(...) los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva (LOPC, 2010)

En este sentido, las recomendaciones que el Consejo Consultivo realizare sobre la implementación del Acuerdo serían solamente de consulta para las instituciones públicas y no vinculantes. Sin embargo, la primera forma de proponer una renegociación en los términos previstos en este trabajo sería justamente a través de este Consejo Consultivo.

Otros mecanismos para proponer la renegociación del Acuerdo podrían instrumentarse a través de la presentación directa de una petición al Ministerio de Producción Comercio Exterior e Inversiones, de conformidad con el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución que prevé “el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas” (CRE, 2008); o por intermedio de COPISA en cumplimiento con sus funciones establecidas en los literales c) y d) del artículo 34 de la LORSA<sup>50</sup>. No obstante, estos mecanismos tampoco garantizan que el Estado adopte las propuestas. Así vemos que todavía no existe en el país ningún mecanismo que permita a la sociedad civil realizar recomendaciones vinculantes sobre la aplicación del ACM.

---

<sup>49</sup> Llama la atención que no se haya incluido al Ministerio de Agricultura, cartera que se encuentra estrechamente vinculada con el comercio de mercancías agropecuarias.

<sup>50</sup> Las funciones referidas son: “c) 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; d) 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” (LORSA, 2009, Art. 34)



Sin perjuicio de lo expuesto, en el supuesto de que la voluntad política estatal fuera la de acoger las observaciones ciudadanas para una renegociación de las disposiciones del Acuerdo que pueden influir en la soberanía alimentaria, el procedimiento jurídico que debería seguir el Estado sería el siguiente:

En aplicación del artículo 334 del ACM que contempla la posibilidad de que las Partes acuerden por escrito cualquier modificación a las disposiciones del instrumento internacional (ACM, 2016, Art.334.1), el Ecuador debería presentar su propuesta de renegociación a través del Comité de Comercio, que está conformado por representantes de la Unión Europea y de Ecuador (ACM, 2016, Art.12.1).

Generalmente este Comité se debe reunir al menos una vez al año, pero en caso de así requerirlo, previa solicitud por escrito “el Comité de Comercio se podrá reunir en cualquier momento a nivel de altos funcionarios designados para tomar las decisiones necesarias” (ACM, 2016, Art.12.2). En el presente caso, se debería realizar esta solicitud al Comité para tratar los puntos de renegociación antes expuestos de manera inmediata.

Es importante mencionar que el Comité de Comercio es el órgano facultado para “considerar cualquier enmienda o modificación a las disposiciones” del ACM (ACM, 2016, Art.13.2. d) así como para modificar los Anexos (ACM, 2016, Art. 13.2.g) del Protocolo de Adhesión al Acuerdo.

Claro está que el éxito de la renegociación del ACM dependerá de la apertura y voluntad política que la UE tenga al respecto y de la habilidad con que los negociadores ecuatorianos aborden el tema. Esperemos que a futuro esta propuesta llegue a aplicarse para fomentar el desarrollo del mercado interno, la diversificación de la producción, promover la soberanía alimentaria y propiciar el bienestar de los pequeños productores, que a la larga se constituyen en los guardianes de las técnicas agroecológicas y los garantes del derecho a la alimentación de los ecuatorianos.



## CONCLUSIONES

1. El relacionamiento comercial entre Ecuador y la Unión Europea tiene su origen en la conquista española a tierras americanas en 1492. Desde entonces y hasta la actualidad, Ecuador ha manejado un modelo primario exportador poco diversificado basado en la exportación de productos tradicionales principalmente agrícolas y la importación de mercancías industrializadas (Núñez, 2001). En este contexto el relacionamiento comercial Ecuador- Unión Europea ha girado en torno a esta lógica primario exportadora y se ha fortalecido a través de convenios para propiciar el diálogo y cooperación, dando paso a la ratificación del Protocolo de Adhesión al Acuerdo Comercial Multipartes.
2. En Ecuador existe una divergencia notable entre la realidad jurídica constitucional y la praxis, evidenciándose una especie de esquizofrenia entre el accionar del Estado en ámbito nacional e internacional y el accionar que jurídicamente dice promover. Esta separación entre la enunciación jurídica constitucional y la situación fáctica del país fomentada por las propias decisiones disonantes de los entes públicos, ha generado que importantes conceptos instaurados en la Constitución de 2008 pierdan eficacia. Este es el caso de la soberanía alimentaria y del nuevo régimen de desarrollo que el país debería fomentar, los cuales no han sido tomados en consideración al momento de ratificar el Acuerdo Comercial Multipartes, pues este propugna el libre comercio, fomenta la agroindustria y el agro negocio, limitando al Estado para cumplir su obligación de promover la soberanía alimentaria y propender a un sistema económico social y solidario que reconozca al ser humano como sujeto y fin (CRE, 2008, Art.283).
3. El Acuerdo otorga ciertas ventajas comerciales importantes para Ecuador, como el libre acceso a un mercado de 514 millones de habitantes (MCE, 2017) o la reducción de costos de bienes y servicios que redundan en productos de mejor calidad para los consumidores ecuatorianos; pero también implica al gobierno el reto de cumplir con su obligación constitucional de garantizar la soberanía alimentaria, evitando fomentar una producción agrícola intensiva para la exportación, descuidando la sostenibilidad ambiental y social en función del lucro.



4. El Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea es un tratado internacional con naturaleza preminentemente comercial, que por sus objetivos, es en esencia un Tratado de Libre Comercio. Está compuesto por los siguientes documentos que son vinculantes y hacen parte íntegra del mismo tratado: (i) el Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de Ecuador ; (ii) todos los anexos del Protocolo; y, (iii) el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra parte (Dictamen No. 009-16-DTI-CC, 2016, p.24).
  
5. A pesar de que la incorporación del ACM a la legislación ecuatoriana siguió el proceso constitucional correspondiente, no es menos cierto que el gobierno estaba presionado para acelerar la ratificación del mismo porque las preferencias arancelarias que la UE otorgaba al país fenecían el 31 de diciembre de 2016 (MCE, 2017). Esto nos lleva a pensar que la adhesión al Acuerdo se realizó de manera acelerada, sin analizar verdaderamente las implicaciones constitucionales del mismo y motivado por presiones de los grupos económicos agroexportadores. Esto se demuestra en la fundamentación del dictamen de constitucionalidad No.009-16-DTI-CC, el cual fue muy laxo al momento de aprobar todas las cláusulas del Acuerdo, sin realizar un estudio de las consecuencias que este instrumento internacional podría acarrear sobre el régimen de soberanía alimentaria en el país.
  
6. El concepto de soberanía alimentaria fue acuñado por el movimiento Vía Campesina en 1996 y adoptado en la Constitución del Ecuador en 2008 como un objetivo estratégico y una obligación del Estado. Lamentablemente, hasta la fecha, la comunidad internacional no lo ha incorporado oficialmente, manteniendo solo el concepto de “seguridad alimentaria” desarrollado por la FAO.
  
7. La soberanía alimentaria es un concepto multidimensional definido como el derecho de los pueblos a estructurar libremente su política agroalimentaria para garantizar el derecho humano a la alimentación a través del acceso a alimentos sanos, suficientes, producidos agroecológicamente y obtenidos privilegiando los métodos de comercialización justos que promuevan el acceso de los pequeños agricultores a los



medios de producción (Houtart, 2014; Altieri y Nicholls, 2012; Windfuhr y Jonsén, 2005; Declaración de Nyéléni, 2007). Además el respeto de la soberanía alimentaria como un derecho implica el ejercicio de un sistema agroalimentario alineado con tal fin, por tanto la soberanía alimentaria es a la vez un derecho y un sistema agroalimentario.

8. El Acuerdo fomenta el modelo de producción alimentaria de agroindustria o agronegocio, generando una fuerte limitación para que el Estado cumpla con su obligación constitucional de garantizar el modelo de soberanía alimentaria, porque fomenta la libre competencia en un contexto de liberalización arancelaria, posicionando como actores fundamentales a los agronegocios nacionales y transnacionales, que son los que pueden capitalizar su producción, contar con mano de obra barata, utilizar agrotóxicos, semillas mejoradas y concentrar grandes extensiones de tierra para el monocultivo como herramientas para la reducción de costos de producción y por tanto para el incremento de sus exportaciones (Friedmann y McMichael; 1989). En este sentido el ACM profundiza el modelo agroexportador guiado por la producción de ciertas mercancías agrícolas tradicionales, como el banano o los camarones, que han estado monopolizadas por pocas empresas y agudiza la concepción de los alimentos como mercancías.
  
9. El artículo 281 de la Constitución establece que la soberanía alimentaria es una obligación del Estado, pero no la contempla como un derecho por lo que no es directamente exigible. Por tanto, la LORSA desarrolló este artículo y estableció que el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados son los responsables de formular políticas públicas para cumplir con la obligación del artículo 281, siendo el Estado Central el único que puede tomar las decisiones que “corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales” (CRE, 2008, Art. 261.9). Esto significa que la responsabilidad de que se cumpla el Acuerdo sin vulnerar la soberanía alimentaria recae directamente en el Estado Central y más concretamente en las carteras de estado e instituciones relacionadas con el régimen de soberanía alimentaria.



- 10.** El artículo 22 del Acuerdo establece la eliminación de aranceles aduaneros para diversas mercancías incluidas las agropecuarias, lo que por una parte, beneficia a los sectores agroindustriales de productos tradicionales como banano y camarón, pero por otra parte, puede generar limitaciones al Estado para cumplir con su obligación de garantizar la soberanía alimentaria, pues la eliminación arancelaria aumenta la posibilidad de sobreoferta de productos agrícolas y la exposición de los pequeños productores y agricultores familiares a competir con productos altamente subvencionados, ya que “la política europea proteccionista y de subsidios es en la actualidad cercana a los 60 mil millones de dólares por año, equivalente a casi la mitad del presupuesto de la UE” (Coffey, Bravo y Chérrez, 2007, p.27).
- 11.** El Acuerdo limita al Estado para cumplir con su obligación constitucional de garantizar la soberanía alimentaria, al requerir que adapte la aplicación de las normas vigentes o cree nueva normativa que se adecue a las obligaciones adquiridas en el ACM. Por ejemplo, el Estado no podrá formular ni implementar libremente políticas que protejan a la producción alimentaria interna o promuevan el consumo de productos agropecuarios nacionales porque podría contravenir el principio de trato nacional, que a pesar de que ya estaba vigente en el país desde su entrada a la OMC, se agrava con el ACM porque el Estado tampoco podrá cobrar aranceles sobre ciertas mercancías agrícolas liberalizadas totalmente (ACM, 2016, Art.4.a).
- 12.** Debido a que el Acuerdo permite la libre competencia de mercancías agrícolas europeas y ecuatorianas, excluyendo las subvenciones o ayudas por parte del Estado, es responsabilidad de los propios productores tecnificarse, lo que si bien es factible para los agronegocios, resulta bastante perjudicial para los pequeños agricultores porque no tienen la capacidad económica suficiente para ser más competitivos. Esto preocupa porque el Acuerdo podría provocar el debilitamiento crónico de la agricultura familiar campesina que actualmente produce el 60% de los alimentos para consumo interno de la población ecuatoriana y hace posible que se cumpla con el derecho a la alimentación (Houtart, 2015).
- 13.** Actualmente ya se evidencia en los mercados y supermercados una competencia entre productos nacionales y europeos, principalmente en las mercancías como



cebolla, brócoli, aguacate, naranja, sandía, manzana, pera, frutilla, lechuga, tomate o zanahoria, productos que desde enero de 2017 entran desde la UE sin arancel. Es posible que esta tendencia se mantenga con la eliminación de aranceles del resto de productos alimentarios, pues son muy pocos los que han sido excluidos de los compromisos de desgravación arancelaria. Entre estos encontramos la leche líquida, mantequilla, el queso fresco y el maíz (Protocolo de Adhesión al ACM, 2016, Anexo V). Sin embargo, no se han excluido el resto de lácteos, lo que seguramente generará conflictos en este sector sensible de la producción.

- 14.** El Acuerdo ofrece algunos mecanismos de los cuales el Estado podría valerse para cumplir con su obligación de garantizar la soberanía alimentaria, sin inobservar las obligaciones internacionales contraídas con la UE. Sin embargo estos son muy limitados y solo permitirían: (i) retrasar la eliminación arancelaria (ACM, 2016, Art. 22.4); (ii) aplicar una salvaguardia agrícola (ACM, 2016, Art. 29) siempre que se justifique la medida, se traten de los 13 productos previstos en el Anexo VII del Protocolo de Adhesión al ACM y que estos no se encuentren ya libre de aranceles; y, (iii) aplicar el sistema de Franjas de Precios Agropecuarios (ACM, 2016, Art. 30) pero solo a los productos contemplados en la Decisión Andina 371.
  
- 15.** Existe una contradicción entre la disposición contenida en el literal b) del artículo 175 del ACM que establece la aplicación del principio de trato nacional en procedimientos de contratación pública y el artículo 288 de la Constitución que establece que tendrán prioridad “los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”. Esto considerando que si bien Ecuador se reservó en el ACM el derecho de aplicar medidas preferentes a las organizaciones de la economía popular y solidaria, nada se dijo sobre la preferencia a las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, lo que generaría un problema de aplicación normativa, y una limitación al Estado para cumplir con su responsabilidad en materia de soberanía alimentaria de “adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras” (CRE, 2008, Art.281.14)



**16.** Existen dos teorías de desarrollo, por un lado la teoría de desarrollo exógeno, promovida por los países desarrollados y los organismos internacionales, que privilegia el libre comercio, la producción para exportar y la disminución de participación estatal en el fomento del mercado interno; y, por otro lado, la teoría de desarrollo endógeno que privilegia la producción para el consumo interno y promueve el fortalecimiento de las políticas estatales para proteger y promover la producción nacional a través de la generación de capacidades en la población. En este contexto el Acuerdo adopta una teoría exógena de desarrollo, mientras que la Constitución adopta a lo largo de su articulado una teoría endógena de desarrollo, principalmente respecto a la soberanía alimentaria porque debe “adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional” (CRE, 2008, Art.281.2). Por tanto el espíritu del ACM no es congruente con el de la Constitución del Ecuador.

**17.** El Régimen Jurídico de Soberanía Alimentaria en Ecuador está conformado por: (i) disposiciones constitucionales principalmente el artículo 281 (ii) normas regionales sobre soberanía alimentaria contenidas en la Decisión Andina 742 y 371; (iii) políticas públicas agroalimentarias formuladas por los niveles de gobierno nacional y subnacional, articuladas alrededor del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 ; (iv) normas legales conexas principalmente la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable, Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua. Además, forman parte de este régimen los programas, proyectos o planes a través de los cuales se implementan las políticas públicas sobre soberanía alimentaria. Los principales actores de este régimen son los organismos del Estado central y gobiernos autónomos descentralizados que tienen competencias sobre soberanía alimentaria.

**18.** De las entrevistas realizadas al presidente de COPISA y a varios representantes de organizaciones sociales como FEI y la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, se puede concluir que no existe suficiente voluntad política para adoptar los proyectos normativos y de políticas públicas generados con participación de la sociedad civil en el seno de COPISA, ya que los pocos proyectos que se han tomado



en cuenta, no han sido adoptados con su esencia original, sino que se han adaptado a las obligaciones contraídas en el ACM. Por ejemplo, en aplicación a este instrumento internacional, las semillas para el cultivo de varios alimentos ingresan desde enero de 2017 con arancel cero al país, resultando por lo menos cuestionable que la ley de Semillas emitida en junio de 2017 permita en su artículo 56 la entrada de semillas transgénicas en Ecuador para efectos investigativos. De esta forma se evidencia que el Acuerdo conjuntamente con la Ley de Semillas, generan al Estado una limitación para cumplir con su obligación de “prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos” (CRE, 2008, Art.281.13).

**19.** La Ley de Tierras que regula el factor productivo más importante para la garantía de la soberanía alimentaria en el país, ha sido adaptada a las obligaciones internacionales adquiridas en el ACM, consistentes en no limitar la cantidad de establecimientos o tierras que una empresa nacional o extranjera puede adquirir en el país (ACM, 2016, Art.107) para la realización de su actividad agrícola, ni tampoco aplicar medidas distintas a las que se aplicarían a los nacionales por el principio de trato nacional ( ACM, 2016, Art. 112.2). Esta adaptación normativa se ha realizado a través del artículo 19 de la Ley de Tierras que prevé la posibilidad de que cualquier persona, nacional o extranjera, pueda adquirir un número superior de hectáreas al normativamente establecido con la autorización del MAG. Lo expuesto constituye una limitación que el ACM genera para que el Estado pueda cumplir con su obligación de “promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos” (CRE, 2008, Art.281.4) y de prohibir “el latifundio y la concentración de la tierra” (CRE, 2008, Art.282).

**20.** Desde la entrada en vigor del Acuerdo en enero de 2017, se ha evidenciado un crecimiento mayor de las importaciones que de las exportaciones de Ecuador y estas últimas se han concentrado en los productos tradicionales banano y camarón (BCE, 2018). Además, las exportaciones de la UE hacia Ecuador han crecido 296,57% en productos procesados, 881,82% en semillas oleaginosas, 200,61% en legumbres y 936,36% en crustáceos (Sexton, 2018, párr.29).



- 21.** La entrada en vigor del ACM ha generado una disminución sostenida de los precios de bienes y servicios, entre ellos los alimentos (INEC, 2018), demostrando que las mercancías agroalimentarias han tenido que adecuarse a los precios de los productos europeos que llegan al país. Esto podría ser una razón del decrecimiento del empleo pleno rural de 27,8% en diciembre de 2016, a 25,1% en diciembre de 2017 (INEC-ENMDU, 2018) y del consecuente incremento de más de dos puntos porcentuales en la pobreza rural (INEC, 2018). Lo mencionado, repercute en la disminución de la capacidad de los campesinos de ver garantizado su derecho a la alimentación.
- 22.** El acaparamiento de tierras en Ecuador ha incrementado luego de la entrada en vigor del ACM, pues en 2015, el 88% de las hectáreas cultivadas pertenecían a los agronegocios, mientras que en 2017 luego de la entrada en vigor del ACM, esta cifra ascendió aproximadamente al 90% (INEC-ESPAC, 2017). Por su parte, la cantidad de hectáreas cultivadas por los pequeños productores ha disminuido de aproximadamente 12% en 2016 a 10% en 2017 (INEN-ESPAC, 2017). Si bien esta variación no se puede imputar solamente al ACM, la mayor rentabilidad exportadora de ciertos productos tradicionales como el banano y la existencia de nuevos inversores extranjeros en el país, pueden estar generando la expansión de los agronegocios.
- 23.** Con la reducción o eliminación arancelaria de muchos abonos, plaguicidas y fertilizantes químicos propiciada por el ACM, las importaciones de estos productos han incrementado. Así, en 2016 Ecuador importó abonos químicos de la UE por la cantidad de 22,8 millones de dólares, mientras que en 2017, importó 26,8 millones y hasta junio de 2018 ha importado 32,7 millones de dólares en abonos (SICOM, 2018). La utilización de estos productos artificiales también ha aumentado como efecto del Acuerdo, limitando al Estado para cumplir con su responsabilidad de “fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria” (CRE, 2008, Art. 281.3) y de “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” (CRE, 2008, Art.281.6).



**24.** A pesar de que el Acuerdo en esencia fomenta un libre comercio fundamentado en la libre competencia, lo cual podría considerarse diametralmente opuesto al comercio justo, resulta destacable que en su texto se destine el Título IX para temas de Comercio y Desarrollo Sostenible, haciendo mención en el artículo 267 a importantes instrumentos internacionales como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, Convenios de la OIT y “la Declaración Ministerial sobre Empleo Pleno y Trabajo Decente adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en septiembre de 2006” (ACM,2017, Art.267).



## RECOMENDACIONES

1. Es importante que el Estado en cumplimiento con las responsabilidades que le otorga la Constitución en el numeral 2 del artículo 281, estructure un verdadero sistema de política pública estatal que fomenten al sector agroalimentario del país, pudiendo ser una opción el estructurar un “Plan Nacional de Soberanía Alimentaria” que funcione como apéndice del Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan debería estar administrado por el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional del Ecuador (SISAN), con la interacción de los representantes de las carteras de estado que lo conforman y la participación de la sociedad civil.
2. Una vez que en Ecuador se encuentra vigente el ACM y que denunciarlo no resultaría conveniente para el relacionamiento comercial internacional del país, es necesario que tanto el sector privado como el sector público creen sinergias para lograr el aprovechamiento del Acuerdo. En este contexto es indispensable que el apoyo de las instituciones gubernamentales que forman parte del régimen jurídico de soberanía alimentaria no sea solamente destinado a ciertos productos tradicionalmente exportados, sino que provea incentivos para diversificar la producción agrícola nacional.
3. Es necesario que el Sistema de Educación Superior en cumplimiento con su finalidad de construir soluciones a los problemas del país (CRE, 2008, Art. 350), fomente la investigación sobre el régimen de soberanía alimentaria, considerando que es un tema que no ha tenido mayor profundización teórica- técnica, siendo visto como un aspecto que compete solamente al campesinado. Este marcado desinterés sobre el tema ha propiciado el desconocimiento de lo que realmente significa la soberanía alimentaria, generando la incapacidad práctica de aplicar este concepto que nominalmente se encuentra consagrado en la Constitución.  
Es indispensable entonces que las instituciones de educación superior estimulen a los investigadores a través de incentivos económicos y asignaciones presupuestarias, para que generen teorías y propongan soluciones pensadas desde el Sur global, desde las experiencias propias del Ecuador. Esta profundización teórica sobre el sistema de soberanía alimentaria que debe ser plasmado en el país, permitirá tener una estructura



organizada y perdurable que reporte un aprovechamiento de las ventajas competitivas que tiene el país en cuanto a su potencial agroexportable y podrá facilitar, sobre base firme, el cambio del modelo de producción agrícola en el país.

4. Sería recomendable que se enmiende el artículo 281 de la Constitución, estableciendo a la soberanía alimentaria como un derecho. En este sentido, “por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea” (CRE, 2008, Art. 441) se podría tramitar la mencionada enmienda y dotar de mayor claridad y directa exigibilidad al artículo 281 de la Norma Suprema.
5. Se recomienda que se emita el Reglamento a la Ley de Soberanía Alimentaria, previo a un proceso de socialización y participación ciudadana, toda vez que, según la disposición transitoria segunda de la LORSA, este reglamento debió ser dado por el Presidente de la República en el plazo de noventa días contados desde la publicación de la última reforma, lo cual fue en el año 2010.
6. Los órganos estatales deben otorgar mayor importancia a las propuestas de ley y políticas públicas que realiza COPISA y el SISAN, toda vez que estos órganos se encargan de coordinar las necesidades de la sociedad civil y por tanto, tiene la información primaria de lo que hace falta en el país para mejorar el régimen de soberanía alimentaria.
7. El Ministerio de Agricultura debe iniciar campañas de capacitación masiva a los pequeños agricultores sobre técnicas de producción mixta en que predominen los mecanismos agroecológicos para que sus cosechas no dependan de los químicos importados desde la UE. Además, es indispensable que el Estado capacite a los pequeños productores sobre las estrategias y organismos que pueden ayudarlos para aprovecharse de las ventajas que otorga el Acuerdo.
8. Es necesario que los pequeños productores se asocien para que, en conjunto, puedan tecnificarse y hacer frente a la competencia de productos importados desde la UE. Además, el Estado debe facilitar y propender a abaratar el proceso de certificación de alimentos con sellos o marcas de comercio justo, toda vez que el mercado europeo



es el principal comprador de mercancías producidas bajo esta lógica y hacerlo permitiría a muchos pequeños productores beneficiarse también del ACM.



## REFERENCIAS

- Acción Ecológica. (junio de 2015). ¿Qué es el agua? El agua es un derecho. Análisis de la Ley de Aguas. *Boletín de Acción Ecológica*, (175).
- Acosta, A. (2006). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, A. (2012). Amenaza de un TLC con la Unión Europea o la Constitución como punto de partida de las relaciones internacionales. En H, Jácome, (ed.). *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea* (pp. 65-92). Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.
- Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra parte (ACM). (23 de diciembre de 2016). RO: Edición Especial 808.
- Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). [Decisión del Acuerdo de Cartagena 563 ]. (05 de septiembre de 2003). RO: 163.
- Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias. (28 de junio de 1996). [Convenio 0]. RO: Suplemento 977
- Agualsaca, J. (09 de agosto de 2018). Entrevista al presidente de la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinos del Ecuador (FEI), organización parte de la CLOC-Vía Campesina. (A. Paredes, Entrevistador)
- Alayza, A. (2010). ¿Cambio de estrategia?: del Acuerdo de Asociación al Tratado de Libre Comercio con los países andinos – una mirada desde el Perú. En B, Daiber, (ed.). *Acuerdos de Asociación Europa-América Latina ¿Socios privilegiados o Tratados de Libre Comercio?.* (pp. 71-80). Bruselas, Bélgica: Fundación Rosa Luxemburgo



Almeida, N. y Scholz, V. (julio de 2008). Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria: ¿conceptos complementarios? Trabajo presentado en la Conferencia de la Sociedad de Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural en Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf>

Altamirano, F. (2016). Control previo de Constitucionalidad de los Tratados Internacional que no requieran aprobación legislativa. (Trabajo de Titulación previo a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República). Universidad de las Américas. Quito, Ecuador.

Altieri, P. & Nicholls, E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado Excepcionalista en el Ecuador. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (103), 1-24.

Asamblea Constituyente. ( 31 de julio de 2018). Mandato Constituyente número 16.[ Decreto Legislativo 16]. RO: Suplemento 393

Asamblea Constituyente. (04 de agosto de 2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. [Ley 1]. RO: Suplemento 395

Asamblea Nacional. (05 de mayo de 2009). Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria.. [Ley 1]. RO: 583

Asamblea Nacional. (06 de agosto de 2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua. [Ley 0]. RO: Suplemento 305

Asamblea Nacional. (07 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. [Ley 0]. RO: Suplemento 31

Asamblea Nacional. (10 de mayo de 2011). Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. [Ley 0]. RO: 444



- Asamblea Nacional. (14 de marzo de 2016). Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. [Ley 0]. RO: Suplemento 711
- Asamblea Nacional. (19 de octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial. [Ley 0]. RO: Suplemento 303
- Asamblea Nacional. (20 de abril de 2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. [Ley 0]. RO: Suplemento 175
- Asamblea Nacional. (22 de diciembre de 2006). Ley Orgánica de Salud. [Ley 67]. RO: Suplemento 423
- Asamblea Nacional. (22 de octubre de 2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [Ley 0]. Ro: Suplemento 52.
- Asamblea Nacional. (22 de octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. [Ley 0]. Ro: Suplemento 306.
- Asamblea Nacional. (27 de julio de 2009). Ley Orgánica de la Función Legislativa. [Ley 0]. RO: 642.
- Asamblea Nacional. (29 de diciembre de 2010). Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) . [Ley 0]. RO: Suplemento 351
- Asamblea Nacional. (8 de junio de 2017). Ley de Agrobiodiversidad Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable. [Ley 0]. RO: Suplemento 10
- Asociación Latinoamericana de Integración. (2016). Quiénes Somos. Recuperado de <http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>
- Ávila, R. (2011). *El Neoconstitucionalismo Transformador. El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito, Ecuador: Abya Yala.



- Ayala, E. (2008). *Manual de historia del Ecuador: Época republicana*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar
- Banco Central del Ecuador. (2016). Boletín Informativo de Integración financiera No. 18. Relación comercial Ecuador- Unión Europea. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/BOLETIN182016.pdf>
- Baque, A. (13 de agosto de 2018). Entrevista al presidente encargado de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, organización parte de la CLOC-Vía Campesina. (A. Paredes, Entrevistador)
- Barrat, M. (1998). *Comercio justo, comercio injusto*. Barcelona, España: Icaria Editorial.
- Bayas, M. y Baldeón, A. (enero de 2017). Análisis del Reglamento de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales del Ecuador. Recuperado de [https://docs.wixstatic.com/ugd/0961fb\\_345121c539ce4f74b2f6169170114be7.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/0961fb_345121c539ce4f74b2f6169170114be7.pdf)
- BCE. (2018). Sistema de Información Macroeconómica. Quito: Banco Central del Ecuador. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/sistema-informacion-macroeconomica>
- Boneti, L. (2017). *Políticas Públicas por dentro*. Buenos Aires: CLACSO.
- Brassel, F. (2010). Soberanía alimentaria. ¿Palabra de moda o concepto novedoso?. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, (12), 11-30.
- Bravo, E. (2016). *La soberanía alimentaria contada por sus actores*. Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Buñay, J. (08 de agosto de 2018). Entrevista al presidente de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA). (A. Paredes, Entrevistador)



- Caicedo, D. (2009). El bloque de constitucionalidad en el Ecuador. Derechos Humanos más allá de la Constitución. *Foro. Revista de Derecho*, (12), 5-29.
- Calvopiña, D. (2017). *Proyecto insignia productividad y sustentabilidad de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y la economía rural*, Quito, Ecuador: IICA.
- Cámara Provincial de Azuay . (julio de 2017). Ordenanza que establece la Política Pública y Modelo de Régimen de Soberanía Alimentaria y Desarrollo Productivo Local, en el marco del Sistema Nacional de Competencias. Recuperado de <http://www.azuay.gob.ec/prv/wp-content/uploads/2017/09/ORDENANZA-SOBERANIA-ALIMENTARIA.pdf>
- CAN. (2018). *Cronología. La CAN en la historia*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU>
- Cardona, M., Álvarez, C., Sáenz, S. (2010). Sistema, cadena, empresa y negocio: desafíos en conceptualización y articulación para la competitividad del agro. *Suma de negocios*, 1 (1), 59-71.
- Carrión, D. (2013). Estructura agrícola y modelo de acumulación rural en el Ecuador: interacción entre campesinos, agroindustria y Estado. En F, Hidalgo, P, Lacroix, P, Román (eds.). *Comercialización y soberanía alimentaria* (pp. 75-98). Quito, Ecuador: SIPAE.
- Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico ICE*, 2803, pp. 19-38.
- Cassinelli, J. ( 2017). Presentación. En M, Van Steen y C, Saurenbach (coord.). *Acuerdo Comercial Ecuador-Unión Europea* (p. 03). Quito, Ecuador: Delegación de la Unión Europea en Ecuador



- CDES. (2016). *El Tratado Comercial de Ecuador con la Unión Europea y sus potenciales impactos sobre la agricultura campesina y otros sectores vulnerables*. Quito, Ecuador: CDES, Ecuador Decide e Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ceccon, B. (2008). *El Comercio Justo en América Latina. Perspectivas y Desafíos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CELAC. (2018). Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Estados Miembros. Obtenido de : <http://www.sela.org/celac/estados-miembros/>
- Centro Carter. (5 de septiembre de 2008). Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Cerqueira, O. (2013). *La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea frente a la dinámica global*. Logroño, España: Siníndice Editorial.
- Chacón, S. (07 de agosto de 2016). La agricultura familiar produce el 80% de los alimentos. El Telégrafo. Recuperado de <https://alsur.eltelgrafo.com.ec/noticias/economia/4/la-agricultura-familiar-produce-el-80-de-los-alimentos>
- Cherrez, C., y Herrera, J. (15 de noviembre de 2016). El Gobierno pasará a la historia por una de las campañas de engaño más fuertes para el Ecuador con el acuerdo con la Unión Europea. (Ecuador Inmediato, Entrevistador)
- CLOC. (28 de junio de 2010). Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo. ¿Quiénes somos?. Recuperado de <http://www.cloc-viacampesina.net/informacion-general/quienes-somos>
- Coll. P. (2015). *Manual de gestión aduanera : normativas del comercio internacional y modelos de integración económica*. Barcelona, España : Marge Books



Comité de Comercio Exterior. (29 de septiembre de 2016). Resolución No. 024- 2016. Recuperado de <https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/Resolucio%CC%81n-024-2016.pdf>

Comunidad Andina de Naciones. (23 de julio de 2010). Decisión 742. Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional – SSAN. Gaceta Oficial de la CAN: 1857

Comunidad Andina de Naciones. (24 de enero de 1995). Decisión 371. RO: Suplemento 618

Comunidad Andina de Naciones. (junio de 2007). Decisión 667 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/Dec667s.pdf>

Congreso Nacional. (15 de marzo de 1979). Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario. [Decreto Supremo 3289]. RO: 792

Congreso Nacional. (30 de julio de 1998). Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería. [Acuerdo Ministerial 225]. RO: 372

Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI). Resolución No.392. (13 de septiembre de 2007). RO: 169.

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). Recuperado de [http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR)

Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. (28 de abril de 2005 ). RO: 6.

COPISA. (2018). Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria. Convenios. Obtenido de <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/prueba/servicios/convenios/>



- Correa, R. (11 de enero de 2017). Reglamento General para la aplicación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. [Decreto Ejecutivo 1283]. RO: Suplemento 920
- Correa, R. (20 de junio de 2013). Decreto Ejecutivo No. 25. RO: Suplemento 19
- Correa, R. (20 de diciembre de 2016). Decreto Ejecutivo No. 1285. RO: 906
- Correa, R. (2017). *Objeción Parcial al artículo 56 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y fomento de la agricultura sustentable*. Obtenido de [http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/dd095117-4801-40e3-9ea4-e921306625e8/RD\\_283956correa\\_283956\\_410772.pdf](http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/dd095117-4801-40e3-9ea4-e921306625e8/RD_283956correa_283956_410772.pdf)
- Corte Constitucional Colombiana.( 10 de agosto de 1998) Sentencia C-400/98. [MP Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional Ecuatoriana. (12 de diciembre de 2016). Dictamen No. 009-16-DTI-CC. Recuperado de [http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/009-16-DTI-CC/REL\\_SENTENCIA\\_009-16-DTI-CC.pdf](http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/009-16-DTI-CC/REL_SENTENCIA_009-16-DTI-CC.pdf)
- Coscione, M. (2008). *El Comercio Justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*. Madrid: Catarata.
- De Schutter, O. (2011). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones. A/HRC/19/59: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Declaración “Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre”. (1996). Roma, Italia. Recuperado de <https://nyeleni.org/spip.php?article38>
- Declaración de Nyéléni. (2007). Selingue, Malí. Recuperado de <https://nyeleni.org/spip.php?article291>



Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. (2001). La Habana, Cuba.  
Recuperado de <http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cuba.pdf>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948). [Convenio 0].  
Registro Auténtico 1948. Recuperado de  
[http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=INTERNAC-DECLARACION\\_UNIVERSAL\\_DE\\_LOS\\_DERECHOS\\_HUMANOS&query=Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20los%20Derechos%20Humanos#I\\_DXDataRow1](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=INTERNAC-DECLARACION_UNIVERSAL_DE_LOS_DERECHOS_HUMANOS&query=Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20los%20Derechos%20Humanos#I_DXDataRow1)

Delegación de la Unión Europea en Ecuador. (2017). Ecuador y la Unión Europea Relaciones Políticas. Recuperado de  
[https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador\\_es/1146/Ecuador%20y%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea](https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador_es/1146/Ecuador%20y%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea)

Díez de Velasco, M. (2007). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Dueñas, A. (2017). La sustitución de importaciones como política pública en Ecuador durante el período 2007-2015. Examen de algunas experiencias. (Tesis de Maestría). Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador, Quito, Ecuador.

ECOSOC. (12 de mayo de 1999). Observación General 12. E/C.12/1999/5. El derecho a una alimentación adecuada (art.11). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 20° período de sesiones. Recuperado de  
<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf?view=1>

EL COMERCIO. (2017). Ministerio Agricultura destinará USD 20,4 millones en subsidios para 2018. El Comercio. Recuperado de  
<https://www.elcomercio.com.ec/actualidad/ministerio-agricultura-kit-subsidio-cultivos.html>



EL UNIVERSO. (10 de junio de 2018). Ecuador: Los precios bajan para competir y poder vender. *EL UNIVERSO*. Recuperado de [https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/10/nota/6801896/precios-bajan-competir-poder-vender?utm\\_source=fb-tw-gp&utm\\_medium=social&hootPostID=d9db1a7d2ca838cbac198823a515d6f9](https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/10/nota/6801896/precios-bajan-competir-poder-vender?utm_source=fb-tw-gp&utm_medium=social&hootPostID=d9db1a7d2ca838cbac198823a515d6f9)

EL UNIVERSO. (12 de agosto de 2018). El 28 de octubre Ecuador gastará todos sus recursos ecológicos de 2018. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/vida/2018/08/12/nota/6898355/28-octubre-ecuador-gastara-todos-sus-recursos-ecologicos-2018>

El Universo. (17 de abril de 2013). Merkel y Correa buscan acuerdo de libre comercio entre UE y Ecuador. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2013/04/17/1/1356/angela-merkel-rafael-correa-buscan-acuerdo-libre-comercio-ue-ecuador.html>

Elver, H. (2018). Informe provisional de la Relatora Especial sobre derecho a la alimentación. Ginebra: Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/224/96/PDF/N1822496.pdf?OpenElement>

Enríquez, C. (01 de febrero de 2017). Frutas, cerámicas, maquinarias, licores y vehículos ya llegan de la Unión Europea con menos aranceles. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/aranceles-productos-ceramicas-ecuador-unioneuropa.html>

Espinosa, M. (19 de agosto de 2017). La Gran minga agropecuaria se inauguró en Quevedo este 19 de agosto. *EL COMERCIO*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/gran-minga-agropecuaria-quevedo-leninmoreno.html>

Falconí, F. y Oleas, J. (2012). Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. En H, Jácome, (ed.). *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial*



*Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea* (pp. 17-66). Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2017). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria. Roma, Italia: FAO

FAO. (1996). Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, Italia. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.

Forero, L. (2016). *Repercusiones en Colombia del Acuerdo Comercial con la Unión Europea tras tres años de su implementación*. Bogotá, Colombia: Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia (OIDHACO) .

Friedmann, H. y McMichael, P. (1989). Agriculture and the state system. *Sociología Ruralis*, 29 (2), pp. 93-117

Gascón, J. (2011). *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?*, Quito, Ecuador: Flacso

Giunta, I. (2018). Soberanía alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador. *Revista Theomai*, (38), 109- 122.

Guarín, A. & Franco, D. (2008). La sustitución de importaciones como medio para un desarrollo sostenible. *Revista Universidad EAFIT*, 44 (151), pp. 56-67.

Guerrero, A. (1996). El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador. *Revista Nueva Sociedad*, (142), 32-43.



- Gutman, G. y Gorenstein, S. (2003). Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (168), 563-587
- Heinisch, C. (2013). Soberanía alimentaria, un análisis del concepto. En F, Hidalgo, P, Lacroix, P, Román (eds.). *Comercialización y soberanía alimentaria* (pp. 11-35). Quito, Ecuador: SIPAE.
- Herdegen, M. (2005). *Derecho Internacional Público*. México D.F: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hermosa, H. (2014). El neoconstitucionalismo andino. Estudio comparado de las Constituciones de Ecuador 2008 y Bolivia 2009 a la luz del Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.
- Hernández, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F, México: McGrawHill.
- Hidalgo, J. (2017). La situación actual de la sustitución de insumos agroquímicos por productos biológicos como estrategia en la producción agrícola: El sector florícola ecuatoriano. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Quito, Ecuador.
- Hounie, A., Pittaluga, L., Porcile, G., & Scatolin, F. (1999). La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. *Revista de la CEPAL*(68), 7-33.
- Houtart, F. (2014). La agricultura campesina en la construcción de un paradigma poscapitalista. En F, Hidalgo, F, Houtart, P, Lizárraga (eds.). *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos* (pp. 297-308). Quito, Ecuador: IAEN
- Houtart, F. (2015). El Ecuador de 2015: el agotamiento de un modelo en un contexto de crisis mundial. *Revista Contrapunto*, (7), pp. 59-72



- INEC. (2018). Encuesta Nacional De Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2018/Junio-2018/201806\\_Pobreza.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2018/Junio-2018/201806_Pobreza.pdf)
- INEC. (2018). *Resultados Índice de Precios al Consumidor*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/2018/Julio-2018/01%20ipc%20Presentacion\\_IPC\\_jul2018.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/2018/Julio-2018/01%20ipc%20Presentacion_IPC_jul2018.pdf)
- INEC-ESPAC. (2017). Módulo de tecnificación agropecuaria (ESPAC). Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_agropecuarias/espac/espac\\_2017/Informe\\_Ejecutivo\\_ESPAC\\_2017.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_agropecuarias/espac/espac_2017/Informe_Ejecutivo_ESPAC_2017.pdf)
- Iturralde, P. (2017). *La Nueva Epidemia. Impactos del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en el Sector de la Salud del Ecuador*. Quito, Ecuador: CDES.
- Jusidman-Rapoport, C. (2014). El derecho a la alimentación como derecho humano. *Salud Pública de México*, 86-91.
- Koepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, (3), 6-29
- La Hora. (10 de marzo del 2018). La pobreza en las zonas rurales llega al 40%. Diario La Hora. Recuperado de [https://lahora.com.ec/cotopaxi/noticia/1102141293/la-pobreza-en-las-zonas-rurales-llega-al-40\\_-](https://lahora.com.ec/cotopaxi/noticia/1102141293/la-pobreza-en-las-zonas-rurales-llega-al-40_-)
- Laforge, M. (07 de julio de 2016). Por qué debe preocuparnos una ley de semillas y agrobiodiversidad. La Línea de Fuego. Recuperado de



<https://lalineadefuego.info/2016/07/05/por-que-debe-preocuparnos-una-ley-de-semillas-y-agrobiodiversidad-por-michel-laforge/>

Lasso. (2017). *Territorios en disputa: un análisis de la Soberanía alimentaria en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Elikadura.

Luna, L. (2010). *Ecuador Proyección 2020*. Quito, Ecuador: UNAP

MAGAP. (2016). La política agropecuaria ecuatoriana. Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025. Quito, Ecuador. Recuperado de <http://servicios.agricultura.gob.ec/politicas/La%20Pol%C3%ADticas%20Agropecuarias%20al%202025%20I%20parte.pdf>

Malamud, C. (2008). Los Actores Extrarregionales en América Latina (y III): Las relaciones con la Unión Europea. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (8), 1-7.

Martínez, R. & Reyes, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, 37, pp. 35-64.

MCE. (2016). Situación del sector de lácteos en el Acuerdo Comercial Multipartes con la UE. Recuperado de [https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/11/Documento-leche-ACM\\_completo.pdf](https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/11/Documento-leche-ACM_completo.pdf)

MCE. (2017). *Memorias de las Negociaciones del Acuerdo Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*. Quito, Ecuador: Ministerio de Comercio Exterior

Mero, M., Piedra, L., y Galdeano, E. (2017). Modelos económicos aplicados en Ecuador, desde una perspectiva histórica: modelo agroexportador, aplicación de ISI y reprimarización de la economía. En Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas. *Retos y Perspectivas del Desarrollo Económico en el Ecuador y América Latina* (pp. 214- 228). Guayaquil, Ecuador: Universidad de Guayaquil



Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2018). Fiebre Aftosa. Recuperado de <https://www.agricultura.gob.ec/fiebre-aftosa/>

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2018). Sistema de Información Pública Agropecuaria del Ecuador. Recuperado de <http://sipa.agricultura.gob.ec/index.php/sistema-de-informacion-publica-agropecuaria>

Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones. (2018). Sistema de Inteligencia Comercial (SICOM). Recuperado de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzRlNjUxMTEtY2MyMS00ZDBjLWI3MmQtY2VhOGY2NzdmMDg4IiwidCI6IjY3ZTZlY2NmLTI3YmQtNDMzOS1hMzhmLTFiODAwMzk1YjJjMSIsImMiOiR9>

Ministerio de Comercio Exterior. (10 de marzo de 2017). Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo (EECJ) 2016-2015. [Acuerdo Ministerial 3]. RO: Edición Especial 945

Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. (27 de agosto de 2015).

Programa AgroSeguro. [Acuerdo Ministerial 100]. RO: Edición Especial 362

Monroy Cabra, M. (2002). *Derecho Internacional Público*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Montagut, X. y Dogliotti, F. (2008). *Alimentos globalizados. Soberanía alimentaria y comercio justo*. Barcelona, España: Icaria Editorial

Moreno, L. (03 de octubre de 2018). Decreto Ejecutivo No. 533. RO: Suplemento 360

Moreno, L. (20 de septiembre de 2018). Decreto Ejecutivo No. 520. RO: Suplemento 357

MPCEI. (2018). El Ecuador impulsa la creación del Consejo Consultivo ecuatoriano de Comercio y Desarrollo Sostenible. Recuperado de



<https://www.comercioexterior.gob.ec/el-ecuador-impulsa-la-creacion-del-consejo-consultivo-ecuatoriano-de-comercio-y-desarrollo-sostenible/>

Noboa, M. (2014). Análisis de las Importaciones ecuatorianas de bienes de consumo para evaluar la aplicación de salvaguardias en el marco de la OMC. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

Núñez, P. (2001). *Relaciones internacionales del Ecuador en la fundación de la República*. Quito: Abya Yala

OMC. (2015). Entender la OMC. Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/tif\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/tif_s.htm)

OMC. (2018). Adhesiones Ecuador. Recuperado de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/acc\\_s/a1\\_ecuador\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/a1_ecuador_s.htm).

Ordoñez, D. (2012). *El Comercio Exterior Del Ecuador: Analisis Del Intercambio De Bienes Desde La Colonia Hasta La Actualidad*. Málaga: Observatorio de la Economía Latinoamericana.

Organización Mundial de Comercio. (1994). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT. Recuperado de [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/06-gatt\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt_s.htm)

Ortega-Cerdà, M. y Rivera-Ferre, M. (2010). Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, (14), pp. 53-77.

Ortiz, S. (2015). *Un espacio cooperativo*. Soberanía alimentaria y solidaridad internacionalista campesina. Barcelona: Icaria Editorial

Oxfam. (2002). Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza. *Revista de la Facultad de Economía – BUAP*, 7 (21), 199-215.



- Oyarte, R. (2005). *Curso de Derecho Constitucional. Tomo II. La Función Legislativa*. Quito: Andrade y Asociados Editorial
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (25 de junio de 2010). [Convenio 0]. RO: 222
- Páez, L. (2016). Respuestas alternativas a la globalización alimentaria. El caso del Colectivo Agroecológico en el Ecuador. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Quito, Ecuador.
- Partnership for Change. (2010). Glosario. Recuperado de <https://www.cmo.nl/epa-es/index.php/inicio/glosario>
- Pavón, M. (2012). *Diccionario Económico y Financiero*. Cataluña: Editorial Independiente.
- Peralta, J. (2008). Asamblea culmina primer debate de Soberanía Alimentaria. *Ecuador inmediato*. Recuperado de [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=79657](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=79657)
- Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la Adhesión de Ecuador (Protocolo de Adhesión al ACM). (23 de diciembre de 2016). RO: Edición Especial 807.
- Protocolo de San Salvador. (23 de abril de 1993). [Convenio 0]. RO: 175
- Pulla, L. (2016). Los impuestos al comercio exterior: La política arancelaria en el modelo de sustitución de importaciones, análisis 2007-2013. (Tesis de Maestría). Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.



- Quiroz, A. (19 de julio de 2018). Entrevista al Director de Negociaciones en Medidas Sanitarias y Técnicas al Comercio del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior e Inversiones. (A. Paredes, Entrevistador)
- Rello, F. (1979). Sistemas agroindustriales, transnacionales y Estado en Mexico. *Investigación Económica*, 38 (150), pp.153-177
- Rosset, P. (2004). Soberanía Alimentaria: Reclamo Mundial del Movimiento Campesino. Recuperado de <https://nyeleni.org/IMG/pdf/RossetSobAlimFinal.pdf>
- Rubio, B. (2008). *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Fundación Heifer Ecuador
- Rubio, B. (2017). *El dominio del Hambre. Crisis Hegemonía y Alimentos*. Quito, Ecuador: Huaponi Ediciones
- Salamanca, A. (2015). La investigación jurídica intercultural e interdisciplinar. Metodología, epistemología, gnoseología y ontología. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, 14 (7), pp. 59-92.
- Salgado, R. (14 de febrero de 2016). La deflación atemoriza a la eurozona. *La Razón*, págs. 4-5.
- Saltos, C. (2016). Análisis de las perspectivas comerciales y de cooperación económica entre Ecuador y España en el marco del Acuerdo Comercial Multipartes. (Disertación de grado previa a la obtención del título de Licenciado Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador.
- Saura. (2013). Implicaciones de derechos humanos en el tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión Europea. *Revista para el Análisis del Derecho Indret*, (4), 1-25.



- Seara- Vázquez, M. (2005). *Derecho Internacional Público*. México D.F: Editorial Porrúa.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- SENPLADES. (25 de mayo de 2017). Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador. Recuperado de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/Organigrama-Funcion-Ejecutiva\\_25-05-2017.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/Organigrama-Funcion-Ejecutiva_25-05-2017.pdf)
- Sevilla, E. (2004). Agroecología y agricultura ecológica: hacia una “re” construcción de la soberanía alimentaria. Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba. Recuperado de [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0544/Agroecologt\\_1\\_.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0544/Agroecologt_1_.pdf)
- Sexton, J. (5 de julio de 2018). Ventajas y Desventajas de TLC entre los EE.UU y los países latinoamericanos. Recuperado de <https://lalineadefuego.info/2018/07/05/ventajas-y-desventajas-de-tlc-entre-los-ee-uu-y-paises-latinoamericanos-por-jacob-sexton/>
- Shiva, V. (2015). *The Vandana Shiva Reader*. Kentucky: University Press of Kentucky
- SISAN. (28 de septiembre de 2016). Instructivo que regula la integración, organización y el funcionamiento del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional. REcuperado de [http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/prueba/servicios/wp-content/uploads/2017/Normativa%20Interna%20COPISA/instructivo\\_sisan.pdf](http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/prueba/servicios/wp-content/uploads/2017/Normativa%20Interna%20COPISA/instructivo_sisan.pdf)
- Sorensen, M. (2004). *Manual de Derecho Internacional Público*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Soriano, D. (08 de agosto de 2018). Entrevista al representante de los pescadores y recogedores de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA). (A. Paredes, Entrevistador)



- Stedile, J. y Martins, H. (2011). Soberanía alimentaria: Una necesidad de los pueblos. En Ministerio de Desenvolvimento Social-MD (ed.). *BRASIL SEM FOME*. (pp. 1-23). Brasilia: UNAM
- Todorov, T. (2003). *La Conquista de América. El problema del otro*. México: Siglo veintiuno.
- Toro, C. (2015). La biodiversidad en los TLC con Estados Unidos y Europa: La crisis del proceso de integración andina. En A, Acosta y E, Martínez, (eds.). *Biopiratería. La biodiversidad y los conocimientos ancestrales en la mira del capital* (pp. 49-64). Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. (17 de septiembre de 2004). [Convenio 1]. RO: 423
- Troya, J. (1997). *El Ecuador, la OMC y los consumidores ¿Beneficiados o perjudicados?*. Quito, Ecuador: ILDIS.
- UE. (2018). Países miembros . Obtenido de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es)
- Van Steen, M. y Saurenbach, C. (2017). *Acuerdo Comercial Ecuador-Unión Europea*. Quito, Ecuador: Delegación de la Unión Europea en Ecuador
- Vázquez Vaquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26(79), 2-28.
- Williamson, J. (2004). A short history of the Washington Consensus. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona, España: Fundación CIDOB
- Windfuhr, M. y Jonsén, J. (2005). *Soberanía Alimentaria Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. Warwickshire, Inglaterra: FIAN-Internacional



Zaidán, S. (2012). La suscripción, dictamen, aprobación, ratificación y jerarquía normativa de los tratados internacionales. *Revista Ruptura*, (56), 95-122.

Zamora, P. (22 de enero de 2015). La Conaie anunció movilizaciones por Ley de Tierras. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/conaie-movilizaciones-ley-tierras-ecuador.html>

Zygierewicz, A. (2018). *Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú. Evaluación europea de la aplicación*. Bruselas, Bélgica: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.



## ANEXOS

### **ANEXO 1. Entrevista al señor José Agualsaca, presidente de la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinos del Ecuador (FEI), organización parte de la CLOC-Vía Campesina**

#### **1. ¿Qué se debe entender como soberanía alimentaria?**

Antes de llegar a la soberanía alimentaria quiero hacer un resumen del proceso histórico, porque la soberanía alimentaria es un término más general, enfocado a la soberanía y a la alimentación del pueblo y que en el fondo el contenido es la reforma agraria en el país. Para nosotros la soberanía alimentaria es parte del campesino e implica que el indígena, el pequeño y mediano productor tenga tierra.

Y quien debe dar solución del acceso a la tierra es el Estado que regula el fin social. Por ello nuestra organización la FEI, antiguamente Federación de Indios, nace por la década de los años 30, es la más antigua. Entonces el sistema era feudal, el indígena era considerado como seres de trabajo o de carga, no como seres pensantes. Desde esa perspectiva, se comienzan a organizar sindicatos y la lucha por la libertad, y luego el pago de los salarios.

Después vienen el planteamiento ya de una reforma agraria, que cristaliza la necesidad del acceso a la tierra, evidentemente ahí hay unas fuertes luchas y también surgen grandes líderes y lideresas como Dolores Cacuango, Tránsito Amaguaña, que muere en el 2009, yo tuve la oportunidad de trabajar con Tránsito 15 años. Hicimos un documental a 3 años de su muerte, pero jamás me imagine que su muerte iba a ser una noticia a nivel mundial, incluso su cadáver fue disputado por varias organizaciones indígenas.

Entonces esos grandes líderes impulsan la lucha por la reforma agraria, de tantas luchas hay dos resultados bien importantes, la reforma agraria que decreta el gobierno en 1964, la primera, entrega cantidad de tierras, pero a la final también entregaban las tierras más improductivas y sin ningún apoyo del Estado y por eso de esas entregas osea ahorita el movimiento indígena campesino está en crisis, porque no motivaron a fomentar el valor agregado, el proceso de industrialización, sino, allá que se arreglen y en el campo se ha ido dividiendo de acuerdo a la generación, generación que muere, que queda, a las pequeñas hectáreas, el minifundio y todo eso. Y también la reforma agraria de 1973 de Guillermo Rodríguez Lara. Esas han sido



las únicas reformas agrarias, no hay más que esas dos, en las que verdaderamente entregaron tierras. Pero eso nos costó lucha, y los dos presidentes que dictan la reforma agraria fueron los militares, el bombita Rodríguez y el otro no me acuerdo, Castro Jijón me parece fue.

En 1990 se genera el levantamiento indígena y hasta 1994 había una buena propuesta por la lucha por la tierra, pero desde 1995 ya se comienzan a dividir las organizaciones en dos vías, la una el movimiento de la CONAIE, que apostaban partir a la perspectiva del poder y es importante también, pero a la final un poco nos fuimos descuidando el tema de la verdadera lucha por la tierra, pero bueno ahí ellos están en ese proceso, nosotros en cambio, continuamos con el proceso de hacer respetar el derecho a la tierra.

En base a esta lucha, con el gobierno anterior se plantea en la Asamblea Nacional Constituyente que se incorpore en los artículos 281 y 281, la democratización de los medios de producción, que significa tierra y agua fundamentalmente.

Entonces de ahí también en nuestra Constitución que la Asamblea debe elaborar una Ley de Soberanía Alimentaria.

Entonces el término soberanía alimentaria es resultado de la lucha de los movimientos indígenas y campesinos y además son términos expandidos a nivel mundial, por ejemplo, la CLOC y la Vía Campesina.

En Ecuador existimos cinco organizaciones que somos parte de la CLOC, Coordinadora Latinoamericana de la Vía Campesina. El tema de la soberanía alimentaria tiene un significado profundo, parte primero de la tierra. Es construir un modelo de desarrollo agropecuario en el país, pero un modelo alternativo, justo, donde los campesinos tengan crédito, tengan opción de vender en buenos precios sus productos, que tenga un seguro agrícola, que el estado les proteja, porque el Estado protege a los grandes no a los pequeños, esa es la situación política actual.

Que existan créditos del Ban Ecuador, pero diferenciados, política diferenciada, la otra parte se trata de que exista una relación campo-ciudad, como directamente comercializar los productos de campesinado en la ciudad, sin intermediarios, para ello el producto debe ser de buena calidad y también productos orgánicos, que no sean transgénicos. Al mismo tiempo la soberanía alimentaria permite la democratización de los medios de producción, permite que las propias asociaciones campesinas puedan implementar sus cajas comunales, cajas de ahorro y entre ellos



gestionan créditos. Porque a la final una caja comunitaria, por ejemplo, es una caja de todos los asociados, eso claro que si les afecta al Banco del Pichincha, son cosas por eso es que no quieren presionar del lado del gobierno. La FEI está enmarcada en esa lucha, porque la tierra si trastoca la economía, quién no quiere tener tierra, y por eso hay muertes, encarcelamiento

**2. El tema de los créditos, ¿cómo se está manejando actualmente?**

BanEcuador, está promoviendo créditos hasta al 5% de interés, que es alto no. En el año anterior hubo más facilidad para ese tema, viene de las políticas generales del gobierno. Nosotros vemos con preocupación que este gobierno hay menos fines sociales, menos recursos, menos visión social, más visión empresarial

**3. ¿En su apreciación la ratificación del Acuerdo con la UE viola la soberanía alimentaria del país?**

Efectivamente porque se trata de que van a venir más productos transgénicos, aunque no hemos sido tan profundos en tratar, afecta directamente los transgénicos a la soberanía alimentaria.

Porque uno, los productos producidos con transgénicos, químicos, pesticidas, perjudican al ser humano, segundo que también los precios no son tan cómodos, y tercero que genera dependencia.

Pero además, los productos químicos que utilizan los pequeños productores, van envenenando el suelo, el medio ambiente, es general y global.

**4. ¿Cuál fue la participación de la FEI durante la negociación y suscripción del Acuerdo Comercial Multipartes?**

Ninguna organización social participó, no fuimos consultados, en ninguna etapa. Rechazamos de manera general la ratificación del Acuerdo. Pero en esta época se va a venir un período de luchas, por la Ley de Semillas fundamentalmente.

**5. ¿Cuáles han sido los principales efectos de la ratificación del Acuerdo Comercial Multipartes?**

Yo creo que de manera negativa, ya se observa mayor dependencia de la agricultura en general. Por ejemplo, un abono químico, un insecticida que utilizan en



determinadas siembras, si la próxima siembra no quieres sembrar con abono, no te produce tienes que comprar. Osea para producir mejor se debe fumigar con tales productos, si no se fumiga habrá una producción de baja calidad y se va a perder, entonces permanentemente la dependencia se consuma, a más de que se daña el sistema nutritivo de la tierra, se crea dependencia al capital internacional, a las trasnacionales y transgénicos.

**6. Según el artículo 56 de la Ley de Semillas, se pueden ingresar al país semillas transgénicas para efectos investigativos ¿cómo esto podría afectar a la semilla nativa?**

A ver, la preocupación es que está afectando y va a afectar porque esas semillas transgénicas son las que van a reemplazar a las semillas nativas, porque son más resistentes, todo en función de la explotación, no es en función humana, que promueva la agricultura agroecológica.

**7. ¿Cómo se debe entender la diferencia entre agroecología y soberanía alimentaria?**

La agroecología se fomenta desde una producción con sistemas de insecticidas orgánicos, métodos ancestrales, por ejemplo, un abono ya no es químico sino natural con lombrices, hojas de los árboles, etc. Pero también hay productores que manejan el 50, 50 abono orgánico y químico. Pero hay una serie de iniciativas importantes.

El MAGAP lo que ha hecho es fomentar con los kits agrícolas, ha entregado productos químicos que afectan el suelo.

Las nuevas generaciones, si bien se alimentan bien, la calidad de vida ha decrecido.

**8. En su opinión ¿es posible compatibilizar el sistema agrario de agronegocio y de soberanía alimentaria?**

No, el agronegocio es de los que tienen acumulado el poder, de las grandes cámaras de agricultura, empresarios, enfocados absolutamente en función del mercado. La soberanía alimentaria trata de proteger la tierra, porque para nosotros la relación que se tiene con ella es de hombre con la naturaleza, porque de la tierra nace la vida.



Hoy por hoy existe esa convivencia de esos sistemas, pero nosotros siempre estaremos luchando por un modelo de soberanía alimentaria, que no solo se trata del campo, sino de la población de la clase media para abajo.

**9. ¿En la práctica existe soberanía alimentaria en el país?**

Hay iniciativas interesantes, pero realmente a la soberanía alimentaria, la estamos manejando en la práctica, en la lucha y en las acciones, las organizaciones y los movimientos sociales.

Por ejemplo, en la parte política y legal, nosotros aportamos fuertemente a la elaboración de la Ley de Soberanía Alimentaria como organización, igualmente en la Ley de Tierras y de Agua, y otras leyes.

Nosotros aportamos desde nuestro espacio, pero ya en la práctica, solo somos parte de la consulta entre comillas, para legitimar la constitucionalidad, pero a la final, no decidimos, deciden los asambleístas. Por ello las organizaciones también tenemos la perspectiva de luchar por el poder, para desde ese espacio defender a nuestra gente.

**10. ¿Tomando en cuenta que ya está vigente el acuerdo, que considera usted que debería hacer el gobierno para ayudar a los pequeños productores a aprovecharse también de las ventajas que brinda el acuerdo?**

Necesitamos de decisiones políticas del gobierno, pensar en función de la población más excluida, entre ellos los pequeños productores y promover políticas públicas y dar todo el apoyo necesario. Eso no significa que nos regalen un seguro agrícola o un crédito; no, sino que generen instrumentos que faciliten tener una mejor producción. Por ejemplo, que exista un crédito diferenciado de 1% , 2% de interés, eso es un mecanismo de ayuda. Otro tema es la redistribución de la tierra, y la designación en el presupuesto general del estado para la creación del Fondo Nacional de Tierra

**11. ¿Qué es el Fondo Nacional de Tierra?**

Este reemplaza a la reforma agraria, es el ente que debe promover la redistribución de la tierra, pero para ello debe tener presupuesto y tierra, y actualmente no se sabe dónde están las tierras ocultas. Por ejemplo, tierras incautadas.



**12. Desde la ratificación del acuerdo ¿considera que la situación de los pequeños productores agrarios y de la agricultura familiar se ha empeorado? ¿en qué forma? Algunos ejemplos por favor**

Acabamos de conquistar unas 280 hectáreas, que eran antes de lo militares, los compañeros están sembrando papa, pero los precios están en el suelo. Todos los productos agrícolas han reducido de precio, se afecta eso fundamentalmente. No hay nadie que piense humanamente ni desde el gobierno ni desde los poderes locales para frenar la competencia. Se debería generar una política pública firme, siempre favorecen a los grandes, por ello la única forma de avanzar es organizarse.

**13. ¿Considerando que usted es asambleísta alterno de Gabriela Rivadeneira, y ha palpado la realidad desde dentro, existen realmente asambleístas convencidos de la soberanía alimentaria?**

La anterior asamblea tenía una visión más consolidada, más social, por eso pasó la ley de soberanía alimentaria que fue una ley progresista. La mayoría de los asambleístas van por los sectores a los que representan, aunque militen en país, adentro hablan de sus intereses.

**14. Finalmente, ¿considera que el acuerdo es inconstitucional?**

Sí, no hemos planteado acciones, pero si es inconstitucional.



## **ANEXO 2. Entrevista al señor Daniel Soriano, representante de los pescadores y recogedores de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)**

### **1. ¿Qué es COPISA y cuál es su función?**

Bueno, como institución nuestra función a nivel nacional ha sido promover políticas públicas sobre soberanía alimentaria como también fortalecer o aportar con los proyectos de ley conexas de la Ley de Soberanía alimentaria, varias de las cuales se han tratado en la Asamblea Nacional. Por ejemplo, la Ley de Agua, de Semillas y de Tierra, las tres ya se puede pedir reforma, porque en estas no se respetó el articulado que propusimos en su momento. La COPISA ahora está haciendo una coordinación con las organizaciones sociales para poder recabar sus aportes y presentar directamente las reformas.

Respecto a su tema, es muy importante, fue firmado en el gobierno de Rafael Correa, para nosotros como parte de las organizaciones sociales, fue una gran sorpresa que el Ecuador fuera parte de este porque según entre comillas decían que habían ido representantes de los sectores productivos del país, cuando en realidad no había nadie que representara a la economía popular y solidaria, a la agricultura familiar campesina, las organizaciones de pescadores artesanales, etc.

### **2. ¿Qué se entiende por economía popular y solidaria?**

Viene a ser una alternativa que la ejercen los pequeños productores en forma solidaria, es decir, en el sistema de comercialización interno. Que de una u otra forma ha estado aportando a la economía del país. Precisamente a nivel nacional creo que ese sector representa el 50%. Especialmente la pesca artesanal, actividades de ecoturismo, etc., hay muchas actividades.

### **3. ¿Todos los conferencistas son parte de la sociedad civil o tienen alguna vinculación política con algún partido? ¿cómo se estructura COPISA?**

Bueno para poder ser conferencista nacional hubo una convocatoria por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control social un concurso, los requisitos era participar como persona natural, o participar como parte de una organización social. El 50% o 70% de conferencistas son representantes de organizaciones, por ejemplo, yo pertenezco a la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC).



Relacionado al tema, esta situación del acuerdo fue un balde de agua fría para nosotros porque tenemos representaciones que no fueron consideradas en estas negociaciones, porque en realidad hablar de la UE con relación a nuestros productos, no íbamos a ser muy competitivos. Tenemos el caso de los lácteos o carne que la UE son bastante fuertes, competir con ellos, es bastante difícil.

No solo eso, vemos también el contrabando, están entrando bastantes productos por nuestras fronteras, de Colombia, de Perú. Además de eso, por ejemplo, a nivel de pesca y mariscos, quisiesen negociar fueron los grandes industriales, las grandes flotas pesqueras y factorías atuneras del país; ellos si van a tener beneficios, generalmente no hay mucha competencia en la UE. Ahí observamos una oportunidad, pero como país se debería brindar más oportunidades a los pescadores artesanales, pero a estos se les excluyó de la negociación del acuerdo.

**4. ¿Cuál fue la participación de las organizaciones sociales y de COPISA en particular, en el proceso de ratificación del ACM?**

Bueno nosotros directamente como COPISA no tuvimos un pronunciamiento como tal, quienes se han pronunciado han sido las organizaciones. Por ejemplo, pedían que exista una compensación para los productores de la economía popular y solidaria, porque sus productos no van a ser competitivos de manera que les va a afectar. Compensaciones sociales, compensaciones de cooperación internacional, cooperación técnica, económica. Ahora que aprobaron la ley de fomento productivo, es algo bien preocupante, que en realidad es incierto, hay ciertos beneficios aplicados a los pequeños productores, pero más a los grandes.

**5. En su criterio ¿Qué se entiende por soberanía alimentaria?**

Es un objetivo estratégico del estado para promover una alimentación sana, segura y apropiadamente desarrollada, en ese sentido, que los pueblos comunidades tengan accesos a alimentos, pero alimentos que sean nuestros. Sobre esto hubo problemas con la Ley de Semillas, en contra de la que se iniciaron 5 o 6 demandas de inconstitucionalidad, sobre las que no han resuelto nada, es un tema de que la semilla transgénica puede ingresar para investigación, sin embargo, esto está encaminado a la producción y eso no queremos, porque se va en contra de la Constitución. En la Corte Constitucional no dan trámite, solo nos han dicho que esperemos. Es decir, a



la larga nos hace pensar que están buscando estrategias para evitar resolver, esto inclusive nos hace pensar que la Ley de Tierras, Semillas, Aguas fueron hechas a la medida del Acuerdo. Los pequeños productores por ejemplo estando cerca de la fuente no tienen agua, porque está privatizada. Hace pensar como si todas estas leyes hubieran estado preparándose para este proceso de ACM, inclusive tuve una reunión con un asambleísta, el que dialogando en relación a los transgénicos decía que inclusive los premios Nobel habían dicho que no hacían daño los transgénicos, hágame caso, las grandes transnacionales que tienen tanto dinero, pueden hasta sobornar o hacer cambios de opiniones con tal de convencer a la gente. Para eso es bueno tomar medidas de hecho, volver a las épocas de los 90, cuando existían levantamientos.

**6. ¿Cuál es la función de COPISA y hasta donde alcanzan sus atribuciones?**

Le entrego un tríptico, somos nueve conferencistas, cada uno representa a un sector de la sociedad civil, somos una organización autónoma, con presupuesto del Estado. Nuestro objetivo es promover políticas públicas, participación social, capacitación sobre soberanía alimentaria, y cumplimos con las atribuciones que nos da la Constitución.

**7. ¿Ha existido algún tipo de injerencia política o gubernamental en las acciones que ustedes realizan en pro de la soberanía alimentaria? O por el contrario existe una verdadera participación de la ciudadanía y han sido escuchados por los órganos gubernamentales**

Bueno nosotros coordinamos con el SISAN, es el Sistema de Soberanía Alimentaria Nacional, entonces como cuerpo colegiado, integrados por cada uno de los representantes de los ministerios, y quien coordina es COPISA. Es un representante del Ministerio de agricultura y ganadería, MIESS, MAE, SENPLADES, Salud Pública, CONGOPE, AME. Eso a nivel nacional nosotros también hemos aterrizado a nivel territorial, con los SISAN provinciales. En el último semestre de 2017, empezamos a articular en los territorios y en base a ello tenemos contacto con diferentes tenencias políticas. No todos son de la tendencia del gobierno, hay algunos gobiernos locales que son de otra ideología, pero hay que articular con ellos nuestro



trabajo para hacer cumplir la normativa del SISAN nacional, hemos encontrado muchos problemas, pero hemos creado soluciones.

Justo cuando hubo la aprobación de la ley de semillas, el cuerpo legislativo pretendía desaparecer la institución, justo en un articulado, sin embargo, gracias al lobbying de las organizaciones sociales que siempre han estado a favor de la institución, porque nosotros nos regimos bajo una Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, por ello en la Ley Orgánica de Semillas nos querían desaparecer. Entonces, nos dejaron, pero iniciaron un proceso de evaluación, pasamos ese proceso, quien nos evaluó fue el MAG. En ese sentido, si ha existido influencia política al parecer COPISA no les agrada, sin embargo, hemos trabajado en función de las organizaciones sociales.

**8. Entonces ¿podemos afirmar que existe soberanía alimentaria, o que por otro lado en la realidad existe una lógica de agroexportación y en la constitución existe soberanía alimentaria?**

En 2008, las organizaciones sociales promovieron que exista un artículo en el que exista soberanía alimentaria, de ahí a acá, quizá solo ha sido un compromiso político, pero en realidad el término soberanía alimentaria, lo utilizan para designar otros factores, pero no para referirse a la realidad comercial. Por ejemplo, un Acuerdo Ministerial del MAG, decía que para promover la soberanía alimentaria resuelve prohibir que la flota industrial ingrese a 8 millas, etc. Pero si uno se pone a pensar, porque toman directamente el 281 de la constitución como considerando para todo, ¿cuando en realidad no se aplica? Ahora, en territorio, por ejemplo, en mi caso, hemos estado en la provincia de Santa Elena, Manabí, se ha ingresado por ejemplo propuestas de ordenanzas a los Consejos Cantonales, y por la voluntad política han sido consideradas y ya están ahorita en proceso de aplicación.

Ahí vemos que realmente se use bien la terminología de soberanía alimentaria, por otro lado, a través de las propuestas de leyes, ahí también aplicamos la soberanía alimentaria.

La esencia de la soberanía alimentaria es el empoderamiento de este término y generalmente, el termino no nació aquí nación de la Vía Campesina, ellos en serio conocen la realidad.



Las organizaciones generalmente tienen sus propias cadenas productivas, ellos consideran que la soberanía alimentaria nace de la realidad de los pueblos, es muy diferente la cosmovisión política que van por sus intereses.

**9. ¿Las propuestas de políticas públicas que han nacido del seno de COPISA son vinculantes? ¿cuál es el nivel de obligatoriedad o influencia que tienen éstas frente a las decisiones que los ministerios u organismos estatales toman?**

Nosotros expusimos en la asamblea las consideraciones para la ley de semillas, pero no fuimos considerados, la ley de tierras fue ingresada por iniciativa ciudadana, pero esta también se cambió. La COPISA presentó nueve propuestas de ley, de estas escogieron la ley de pesca, de tierras, la ley de comunas para ingresar directamente a la asamblea.

Así funciona, nosotros entregamos la propuesta al MAG y ellos como ejecutivo lo proponen a la asamblea, pero directamente no podemos presentar las propuestas.

El día de hoy nos reunimos con varios sectores populares, sector pesquero, campesino, porque queremos presentar tres reformas y una propuesta de ley. Entonces lo que vamos a hacer es que ellos se empoderen de las propuestas, para que ellos enfrenten a la asamblea, presenten los proyectos y puede ser que con lobbying con algunos asambleístas, acojan la propuesta y cumplimos nuestro fin.

Así ingresó la ley de tierras, de pesca, de semillas y de comunas. Pero que sucede, no fueron consideradas como tal, pusieron otros textos.

Bueno, las reformas que vamos a presentar te las doy, ojala que te abra el CD, ahí están. Estamos socializándolas con la gente para que presenten directamente con algún asambleísta amigo e ingrese.

Nosotros somos un ente articulador, hacemos todo lo que tenemos a nuestro alcance para que las propuestas lleguen, pero dependemos de la voluntad política de quien está al mando.

Por ejemplo, si tuviéramos mayor presupuesto podríamos hacer más, nosotros tenemos US 800 000 anuales, nosotros vemos con eso la manera de cómo cumplir, nuestro equipo técnico es pequeño, aquí somos como 30 personas nomas y es a nivel nacional.



**10. En un estimado, ¿cuántas propuestas de políticas públicas ustedes han hecho y cuántas de ellas se han aprobado?**

En el caso de mi sector, una iniciativa que se pudo hacer con el SISAN de Santa Elena y Manabí, fue un Acuerdo Ministerial, involucramos a organizaciones y la academia, y logramos reformar el artículo 3. La ministra aprobó, esta es la contestación de la ministra, y hace un mes me mencionan los compañeros pescadores que ya se reformó el acuerdo ministerial, contentos agradecidos.

Ese acuerdo era el 136 relacionado a la una milla de reserva, no les permitían trabajar ahí. Fue una política pública aprobada con consenso social y consenso técnico.

Todos los conferencistas presentan sus políticas respecto a cada rama a la que representan.

A nivel de agroecología, se hace en territorio procesos de capacitación, junto con las universidades, armando convenios especialmente con los GADs.



### **ANEXO 3. Entrevista al señor Alejandro Baque, presidente encargado de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, organización parte de la CLOC-Vía Campesina**

#### **1. ¿Qué se debe entender como soberanía alimentaria?**

Esta es una pregunta bastante importante, todos deberíamos reflexionar sobre esta pregunta, siendo que no es sencillo encontrar una definición exacta dependiendo de los intereses y del momento espacio que nos encontremos.

Para nosotros, como organización rural, como campesinos que somos, el tema de la soberanía alimentaria es una cosa que pasa por el creer y confiar en sí mismos, el estar seguros de que lo que estamos haciendo es correcto, y que no tengamos que estar dependiendo de nadie, para nosotros ser soberanos es tener la total libertad, la total predisposición, la total comprensión. No tener ningún tipo de impedimento para tomar decisiones, y más aún en el tema alimentario, y pasa por el tema de la producción.

Es decir, para nosotros el tema de la soberanía alimentaria es ser soberano en las semillas, en contar con los recursos como tierra agua, acceso a crédito para poder dinamizar una agricultura, que la pueda generar yo mismo, con mis propias semillas, con mis propios medios y que garantice una alimentación tanto a mi familia, como también a la ciudadanía y al país.

Entonces ser soberano, es tener la total y absoluta libertad para poder generar una agricultura sana, diversa, que garantice una alimentación soberana para cada uno de los ecuatorianos.

#### **2. Con la entrada en vigor del ACM ¿ha existido ingreso de productos agroalimentarios de la UE?**

Si y esto afecta de diferentes formas, primero, al ser productos que ingresan con menores costos, se vuelven una especie de competencia desleal hacia los productos que se generan en nuestro propio medio, que, por contar con una economía dolarizada, su producción demanda también de una mayor inversión. Nos afecta también porque la ciudadanía, nunca vamos por lo más seguro, por lo que nos garantice que no vamos a tener ningún impacto en la salud, ningún problema, sino que nos vamos por aquello que cuesta menos, y lógicamente que lo que cuesta menos



en este momento, es todo aquello que puede estar ingresando por el ACM y también por fronteras, ya que los países vecinos que tienen una economía no dolarizada, envían a acá.

Yo creo que en alguna medida también afecta al tema de la soberanía alimentaria, porque a pesar de los esfuerzos que hagamos desde el sector rural por garantizar alimentos sanos y soberanos para nuestro pueblo, la gente opta también por irse por productos que aparentemente fueran más económicos, el resultado es todo lo contrario, porque si alguien llegara a tener algún problema de salud, resulta que no ha habido ganancias, sino una cosa contraria.

Entonces si creo que hay que trabajar mucho en ese tema para poder poner salvaguardas para que proteja la producción interna y más que todo para garantizar este tema de la producción hacia la soberanía alimentaria.

**3. ¿Podría indicarme algún ejemplo de productos que estén ingresando al Ecuador desde la UE?**

Leche por ejemplo, productos lácteos, cárnicos podríamos decir en alguna medida, en todo caso son productos no terminados, materia prima que luego se transforman allá en productos para consumir, que son productos generados desde la agricultura familiar campesina.

Lo más sensible es el sector lácteo, el Acuerdo provoca cierto desequilibrio y esa competencia desleal afecta

**4. ¿Cuál es el efecto que tiene el acuerdo respecto a los derechos humanos de los campesinos?**

Podríamos decir que primero viola el derecho a la autodeterminación de nosotros como agricultores, como campesinos a producir con nuestras propias semillas, podríamos decir que vulnera en el momento que empiezan a ingresar productos externos y al tener un comercio desleal, empieza a disminuir el mercado en que yo puedo estar accediendo, pero también en los productos que entran a competir y esto da como resultado un problema de (...) en el campo decimos si este producto ya no tiene mercado, si ya no lo voy a poder vender, no tiene sentido seguirlo produciendo,



en el momento en que dejen de producir, si tengo a alguien trabajando conmigo, o mi propia familia, voy a tener que decirles que hasta ahí nomás, porque no voy a tener como sostener esa producción y terminamos cerrando esa granja, ese emprendimiento o microempresa. Esto afecta al derecho al trabajo y provoca un efecto migratorio.

En el momento en que el mercado externo afecta la economía rural, por la caída de los precios, que se vuelve insostenible ante el alto costo que demanda la producción, lo que tengo que hacer es abandonar esa actividad y dedicarme a cualquier otra cosa menos a la agricultura, entonces si nos afecta en la parte laboral, en la parte económica, en la parte social y en la parte humana, porque a la final terminamos disgregando familias, porque tal vez una parte de mi familia se quedará allí sosteniéndose, pero otros tendremos que salir hacia ciudades.

**5. ¿Podría indicarme un ejemplo de un efecto práctico del ACM en el agro ecuatoriano?**

Digamos que ejemplos muy puntuales todavía no se notan de manera fuerte, pero si no se toman las medidas adecuadas para evitar eso que estamos conversando a la larga si vamos a tener problemas muy fuertes. Yo puedo decir, en la zona en que yo vivo no se nota ese efecto migratorio, si empieza a notarse un efecto en la competencia y en la caída de precios de varios productos agrícolas. Incluso, por ejemplo, en la producción de maíz, el Estado a través del Ministerio determinó un precio referencial piso y alto; eso no se respeta. Entonces no hay un efecto así de despoblamiento, pero si es que no se toman las medidas adecuadas a futuro lo vamos a tener

**6. ¿Qué medidas podrían ser adecuadas para evitarlo?**

Bueno primero habría que revisar como mucha prolijidad el texto del Acuerdo, que es necesario no es que nos volvamos en contra, pero habría que mirar que este no afecte precisamente la parte sensible rural que es la de la producción de alimentos. Porque en este país se produce todo, no hay necesidad de importar, aquí tenemos, al



contrario, si empezamos a dinamizar, creo que habría que trabajar en una política de revisión de eso, y luego una política de incentivar y mejorar la agricultura familiar campesina. Como la potenciamos para no ser importador sino exportador de alimentos. Lógicamente, garantizando todas las condiciones que aquí tenemos, yo creo que tenemos normas sanitarias, tenemos leyes que nos toca cumplirlas pero con tal de que se eviten este tipo de riesgos.

**7. ¿Qué tan fácil es para los agricultores campesinos acceder a exportar fuera de manera directa?**

Creo que existe la apertura y predisposición por parte del Estado a través de PROECUADOR, sin embargo, hay ciertas normas sanitarias, tributarias, que a veces se vuelven un cuello de botellas, es decir, se vuelven atractivas en la promoción, pero se vuelven ya inviables en la aplicación. Por ejemplo, un productor de quesos manabas, es un queso tradicional que nuestros ancestros lo han mantenido y nunca ha habido un problema de tipo sanitario, entonces se ha estado peleando mucho por el tema de la inocuidad de ese queso, que a ese queso se lo considere también, se le dé su categoría, sin embargo, ahí uno se topa con que la misma regla que se le aplica a Nestlé, por ejemplo, se nos aplica también a los pequeños productores. Entonces, es necesario hacer una revisión a ciertas normas para hacer que haya un tratamiento diferenciado, debería haber un tratamiento diferenciado para este tipo de iniciativas. Y lo otro es que para acceder al portal de compras públicas, debes tener un registro en el SERCOP, cumplir con un montón de requisitos que a la larga tienen un costo también aparte del tiempo que debes dedicarle y si la persona no cuenta con esto se le vuelve inviable acceder.

Entonces hay cosas que están que hay que cumplir, pero hemos planteado la revisión de muchas de ellas, que se apliquen, pero adaptadas a la realidad de los pequeños productores y emprendimientos, para que no se vuelva una cosa solo de soñar que no se lograría.



**8. ¿Existe suficiente capacitación respecto a estas normas?**

No, ese es un gran problema, no hay capacitación adecuada, ni suficiente debate. Cuando se desarrollan las leyes que recojan estas experiencias, necesidades, estas vivencias. Mientras no se llegue a la gente siempre va a haber esas dificultades de que los pequeños productores o emprendedores tienen buenas ideas, pero cuando debe exportar hay muchos limitantes porque falta capacitación, y difusión de las normas.

**9. ¿Existió suficiente capacitación y socialización del ACM?**

No, el Acuerdo se lo firmó y cuando nos dijeron ya estaba firmado y luego nos dijeron que esto se va a aplicar progresivamente, así ¿cómo van a tener la oportunidad de exportar también? Y lógicamente, se genera una competencia desleal, porque nosotros tenemos que cumplir un montón de normas para poder entrar a la UE, ellos ya las cumplen y fácilmente podrán ingresar con sus productos. Nosotros mientras no solucionemos esos problemas, esas barreras difícilmente vamos a colocar nuestros productos, por ello es desleal la competencia.

**10. Entonces, ¿cuál fue la participación de la CNC dentro de la negociación del ACM?**

No fuimos participantes activos, aparte de mantener algún tipo de información, de recopilar algún tipo de sugerencias, que a la larga se vuelven una especie de recomendación lanzada nada más, es decir que se recoge cuando dialogamos, pero a la hora de aplicar usted ve que no hay. Eso pasa en la Asamblea con las leyes y eso pasa también en los acuerdos que desarrollan los Ministerios; prevalece otros intereses.

**11. ¿En qué espacios ustedes han intentado aportar?**

Nosotros lo hemos tratado a nivel de organización tanto a nivel nacional como a nivel local. Con los Ministerios muy poco se ha podido trabajar, con la Asamblea también



muy poco porque esos espacios que se crean que probablemente se vuelven muy amplios pero que, a la hora de la hora no dan el resultado que uno quisiera.

**12. En su concepción ¿es posible compatibilizar el sistema agrario de agronegocio y el de soberanía alimentaria?**

Si es posible, ósea yo creo que en este país, que es un país agroalimentario. Uno debería pensar que es un agronegocio también, porque en la medida que yo siembro mi cilantro, mi cebolla, mi yuca, papa, así sea en pequeña escala, el excedente que me queda lo vendo y es un negocio.

Entonces yo creo que la agricultura si se vuelve una agricultura de negocio, pero requiere y demanda de muchos incentivos. Digamos que actualmente, las iniciativas son de los campesinos.

**13. ¿Considera usted que actualmente en el agro se utiliza más abonos químicos y fungicidas químicos?**

Si, si se utiliza bastante, sin embargo, podemos decir que, desde hace unos 5 años atrás, se ha estado trabajando en la concienciación de los agricultores para que vayan dejando un poco de lado el uso masivo de agrotóxicos. Creo que en alguna forma lo vamos logrando, no quiero decir que ya no hay, y no creo que lo erradiquemos porque siempre va a ser necesario por la misma naturaleza, y porque además muchos ya se valieron muy resistentes a ciertos plaguicidas que cada día hay que meterle uno más fuerte, sin embargo, se está trabajando en estos temas de la agricultura más verde, más sana, menos dependiente de agrotóxicos, por lo menos de aquellos que ya no deberían usarse

**14. ¿Considera usted que el acuerdo puede tener alguna influencia en la dependencia a agrotóxicos?**

Es posible, en un momento dado por la exigencia de una producción masiva o porque nos podemos ir nuevamente al monocultivo, que es un riesgo, lo que nos disminuye en alguna media el uso de agrotóxicos es alter la producción. Pero en el momento que nos llevan a ser dependientes de las grandes empresas proveedoras de las semillas



y de otros insumos, si es un riego, sin embargo, yo creo que hacia adentro se está trabajando en muchas organizaciones.

**15. Si ustedes como organización, tuvieran la oportunidad de recomendar al gobierno algunas fórmulas para poder hacer que el Acuerdo pueda ser beneficioso también para los pequeños productores ¿cuáles serían?**

Yo creo que deberíamos sentarnos otra vez a debatir el acuerdo, mirar en donde están las partes más sensibles que nos afecta al sector agrícola rural, y sobre eso generar un debate, sin descartar la necesidad de que hay que mantenerlo.

Por otro lado que sea una competencia menos desleal, que, si allá tienen grandes subsidios, acá en Ecuador, también se deben dar ciertos subsidios o que se viabilicen mejores programas, que el acceso al crédito sea menos engorroso.

Nosotros hemos propuesto que el crédito sea diferenciado según la actividad que se quiera desarrollar, y esa parte de garantía que se pide, debería ser de acuerdo a la realidad de la actividad que se realiza. Es decir, no todo debe ser medio con una misma regla, por eso reitero, si hay que modificar ciertas normas que se vuelvan más flexibles y que ayuden a dinamizar la realidad agraria.

**16. ¿Qué hace el MAG por el agricultor ecuatoriano?**

Bueno hay que reconocer que se ha estado trabajando bastante de cerca o intentando desarrollar una agenda agraria y política que permite ayudar en el trabajo rural. Pero falta todavía llevarlo a la práctica, hasta ahora se ha debatido, se ha dialogado, se ha trabajado, ahora toca esperar a que se empiece a aplicar. Esperemos que ello suceda, porque si no se puede generar un tema de sobreproducción, poca demanda, esto se ha estado planteando para que se desarrollen políticas sobre esto.

**17. Finalmente, haciendo un balance de los efectos positivos y negativo, ¿Cuáles podríamos anotar puntualmente?**



Yo diría que, hasta ahora, es muy temprano para evaluar bien los efectos. Crep que hay sectores que dirán que les está yendo bien y otros no. Esperemos en el posterior decir que ha sido beneficioso antes que pensar que nos ha afectado, pero hay amenazas y es un riesgo.

La Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC) es una organización de tercer grado que congrega a organizaciones provinciales, es decir de segundo grado, de 18 provincias del Ecuador. Estas organizaciones de segundo grado a su vez congregan a organizaciones de primer grado que son las organizaciones de base. CNC es parte de la CLOC-Vía Campesina junto con FENOCIN, FENACLE, FEI y CONFEUNACE.



#### **ANEXO 4. Entrevista al señor José Buñay, presidente de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)**

**1. ¿En su criterio, qué se entiende por soberanía alimentaria en Ecuador?**

La soberanía alimentaria es un derecho de nuestros pueblos y nacionalidades, la autodeterminación de qué producir, cómo producir, el consumo responsable de alimentos propios del territorio local con soberanía, con independencia y con autonomía. Esta no es una dádiva de ningún gobierno de turno, sino que es producto de la lucha constante de las organizaciones sociales, sobre todo las organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas a raíz de la lucha histórica de reforma agraria, levantamiento de pueblos indígenas de los 90, entonces va incorporando todas estas propuestas y es una reivindicación de derechos colectivos de nuestros pueblos. En este contexto se establece que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico del estado y una obligación del estado de que todos los ecuatorianos tengan la oportunidad de tener acceso seguro y permanente a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, es decir nuestra alimentación, valorando lo nuestro, y de esa forma también dinamizar la economía social y solidaria. Es un derecho fundamental de todo ser humano y está recogido en acuerdos, tratados, pero a veces no se cumple a cabalidad.

**2. ¿Cuál es la función de COPISA, cuáles son los órganos a los que rinden cuentas y hasta donde alcanzan sus atribuciones?**

Primero, para ponerle en contexto, la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria nace mediante un mandato legal que es la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y crea un espacio de participación ciudadana, de las organizaciones, sectores sociales, de los pequeños y medianos agricultores, productores, pesca artesanal para que las organizaciones puedan tener esa participación y a través de esa participación puedan formular proyectos de ley, políticas públicas, acuerdos resoluciones, que se conviertan en políticas públicas del estado central y el estado descentralizado en temas de soberanía alimentaria. En otras palabras, la COPISA se constituye en una entidad de diálogo político permanente entre la sociedad civil y el Estado, en un puente de diálogo, de articulación. Es por ello que existe la representación de los sectores relacionados con la soberanía, son nueve principalmente que componen la conferencia, es un espacio ciudadano que



pretende tener voces ciudadanas permanentes en el Estado. Hace algunos meses atrás estuve en Guatemala, en el Salvador, hay algunos países que quieren tener estos espacios, pero el Estado no le da la oportunidad de tener, y en el caso de COPISA incluso es parte de la estructura del estado, pero con esa característica especial de que es la participación ciudadana. Entonces somos el vínculo entre la sociedad civil y el Estado.

De ahí vienen las funciones de promover la soberanía alimentaria en Ecuador, generar propuestas de leyes relacionadas con la soberanía alimentaria, hemos estructurado nueve proyectos de ley desde el año 2012, la Ley de Tierras, Semillas, de Pesca, de Crédito, de Seguridad Animal y Vegetal, entre otras. Entonces no es que la COPISA con su equipo técnico se sienta y se pone a escribir, no, tenemos que mirar la lógica de que la gente tiene que proponer, las organizaciones deben proponer, nosotros facilitamos equipo técnico, metodología, la coordinación, organizar talleres, conversatorios, foro en los territorios. Ellos plantean y nosotros recogemos y consolidamos en un proyecto de ley, esa es nuestra principal función. Nosotros solo facilitamos, claro que los representantes deben tener amplio conocimiento en estas áreas, con ese conocimiento orientamos, porque la gente propone muchas veces cosas imposibles. En esencia es eso, por otro lado, otra función es la capacitación sobre soberanía alimentaria, estamos con los líderes nacionales, regionales, locales, con las juntas parroquiales, con los que realmente tienen esa lógica de fortalecer nuestro propio sistema agroalimentario. A través de estas capacitaciones lo que pretendemos es generar las capacidades locales, dotar de herramientas básicas sobre soberanía alimentaria. Por ejemplo, en una parroquia, una ordenanza parroquial ¿a qué debe responder?, a la realidad territorial, el presupuesto participativo en un territorio, a dónde debe responder, a las cosas estructurales, por ejemplo, la recuperación del suelo, diversificación de semillas, el tema de riego, eso es lo que ayuda para que existan las condiciones de garantizar una soberanía alimentaria, porque un campesino sin tierra no puede cultivar, sin semillas tampoco. Entonces otro de los retos importantes es que las semillas nativas ancestrales, estén en manos de los campesinos, es un gran reto porque hoy en día las empresas privadas se han apropiado de aquella riqueza, y en el mundo hay solo 8 empresas que se encargan de comercializar las semillas y es un monopolio. Qué tal si más tarde digan nosotros no vendemos, elevamos los precios, que les va a pasar a los campesinos, si



no tenemos nuestras semillas. Por eso es importante generar las capacidades locales en los campesinos para que ellos se puedan empoderar de estas luchas históricas para seguir luchando y seguir reivindicando la soberanía alimentaria.

Ahora nuestro alcance, nosotros somos un organismo autónomo, con autonomía administrativa, presupuestaria y de gestión. Nosotros somos corresponsables con las organizaciones, con los sectores a quienes representamos, por ejemplo, yo represento al sector de los campesinos y regantes, en representación de aquellos yo concursé y estoy en este espacio, fui dirigente de una organización provincial en mi provincia Chimborazo por 4 años, esa ha sido mi escuela de vida y a través de eso pude llegar acá. Entonces respondemos a nuestras organizaciones, pero también al Estado en términos administrativos, debemos cumplir todos los parámetros de gestión pública y a la vez debemos cumplir con nuestras organizaciones.

A mí me tocó vivir en el año 2016 una cuestión muy complicada en términos políticos incluso a penas yo gané la presidencia y vinieron. Está grabando?... bueno será para otro día jaja... pero bueno, bien complicado, porque tiene que el Estado indica los lineamientos son estos, pero por otro lado las demandas sociales son otras, entonces uno debe tratar de articular los espacios, pero siempre uno como representante del sector debemos apoyarlos a ellos, por algo la Conferencia está, esa es nuestra labor y remitimos también al Consejo de Participación como todo organismo de gestión, cada año, permanentemente nuestro informe con lo que se ha alcanzado.

**3. ¿Ha existido algún tipo de injerencia política o gubernamental en las acciones que ustedes realizan en pro de la soberanía alimentaria? O por el contrario existe una verdadera participación de la ciudadanía y han sido escuchados por los órganos gubernamentales**

Le voy a hablar desde mi posición de presidente que estoy durante dos años, ahí si le voy a decir lo que le iba a decir en el punto anterior, a penas me posesioné en 2016, después de unos días me dijeron sabe que esto tiene que caminar, entonces la agenda del gobierno, le ponen en una posición de estas acá o estás allá, entonces claro y de antemano la Cumbre Agraria de las Organizaciones Sociales, me había solicitado el apoyo para el desarrollo del evento, entonces yo dije ¿a quién respondo? A las organizaciones sociales de las que soy parte y por quien debemos luchar. Entonces apoyamos a la cumbre Agraria, pero al día siguiente estuvieron la gente de gobierno



diciéndome ¿qué pasa con esto, está en nuestra oposición. Dese cuenta. Ellos no están con la soberanía alimentaria, imagínese desde el tema del cambio de la matriz productiva, todo el tema de agronegocios, osea por un lado, yo creo que en términos monetarios o fiscales, en términos de divisas, está bien, pero no tiene que por aquello desplazar a la soberanía alimentaria, sino tiene que tener su espacio, su territorio y también dejar ese espacio necesario para la soberanía alimentaria, para el desarrollo de la agrobiodiversidad que es una de las riquezas del país. Entonces diría que más bien el gobierno no ha dado mayores condiciones, en 2016 yo lleve adelante el debate de la Ley de Semillas y la de Economía Popular y Solidaria, son temas relevantes con las organizaciones y ahí nos encontramos incluso con esa novedad, me dijeron usted es piedra en el zapato para nosotros, y quisieron eliminarnos solo por el mero hecho de decirnos, ustedes ya elaboraron nueve proyectos de leyes, el objetivo de la institución era eso, han terminado su ciclo, chao. Pero no era eso de fondo, el fondo era que estábamos luchando por la soberanía alimentaria pero estos señores solo van a dejar que la ley configure en favor de los agronegocios y de hecho se configuró, el artículo 156 de la Ley de Semillas deja puerta abierta para el ingreso de cultivos y semillas transgénicos, claro con fines investigativos, pero una vez que ingrese en el Ecuador, atenta a la soberanía alimentaria, contamina la biodiversidad, de tal forma que contamina la vida humana. Entonces, se van perdiendo variedad de cultivos, todo va desplazando, ahí viene otra lógica de vida que está en el mundo. Entonces, yo dije inmediatamente en la Asamblea Nacional, yo respondo a las organizaciones y si ustedes no están de acuerdo conmigo, díganme, yo renuncio y me voy, pero esta Conferencia debe pervivir, debe ser para las organizaciones, esa es la esencia de la Confederación, luego gracias a algunos asambleístas que tienen aún esa lógica de lucha, nos apoyaron y establecieron solo que nos evalúen y deberemos dar un informe para que evalúen si permanecemos o no. Ahí convocamos a todas las organizaciones, respaldaron, hicieron presión y en la evaluación salimos bien, hemos ejecutado todos los objetivos, pero cada año nos recortan el presupuesto, no dan un valor importante a la institución, pero cuando hay voluntad de trabajar, no importa que no haya recursos, nosotros pedimos apoyo a las organizaciones, hacemos pambamesas si necesitamos comida, osea se lucha.

**4. Entonces ¿podemos afirmar que existe soberanía alimentaria, o que por otro lado en la realidad existe una lógica de agroexportación y en la constitución existe soberanía alimentaria?**

Verá hay dos modelos que subsisten en Ecuador, la agricultura empresarial o los agronegocios y la agricultura familiar campesina que busca la soberanía alimentaria, constantemente están tratando de desplazar a la soberanía alimentaria pero ya en la lógica de los gobernantes, están más alineados con el agro negocio, en cierta forma monetaria, económica, la alimentación en el mundo mismo, el derecho a la alimentación está siendo vulnerado, sino preguntemos porqué existe el hambre en el mundo, alrededor de 815 millones de personas padece de hambre, en la década de los 60 era alrededor de 150, y toda esta revolución verde, agricultura con químicos, vino con la idea de incrementar la productividad para acabar con el hambre. Eso solo fue un cuento, porque incluso el número de personas que padecen hambre ha aumentado, entonces no es que la mayor productividad va a acabar con el hambre, es la redistribución adecuada de la riqueza y de los medios de producción. En Ecuador, existe la soberanía alimentaria en los territorios, nosotros coordinamos mejor con los gobiernos locales, parroquiales, cantonales, incluso provinciales, recién hace unos cuatro meses logramos la aprobación de una ordenanza provincial de seguridad y soberanía alimentaria, porqué decimos seguridad, porque trata de garantizar alrededor de 22000 niños menores de cinco años una alimentación permanente a través de un banco de alimentos en la provincia de Azuay. Se trata de canastas básicas de alimentos que se compran a los pequeños y medianos productores que son igual de las personas en condiciones de pobreza, entonces logramos que se apruebe un modelo de gestión territorial. Claro el gobierno provincial de Azuay estuvo planificándolo hace un año, pero al no tener recursos, solicitaron la ayuda de COPISA, solicitaron que convoquemos a los ministerios para que pongan los recursos, a veces no es suficiente aquello, hacían falta 13 millones de dólares, entonces encontramos conflictos políticos, decían que la competencia de soberanía alimentaria es solo central o regional, pero finalmente, hasta que no se conformen las regiones la competencia es de los gobiernos provinciales. El objetivo de esta ordenanza es recaudar alrededor de 13 millones de dólares con los aportes de los ciudadanos, de manera diferenciada porque la idea es que los que ganan 800 dólares o más aporten anualmente. Podemos decir que existe soberanía alimentaria de



manera territorial, en los gobiernos autónomos, más que de manera nacional. Justo este lunes vamos a entregar una resolución parroquial de producción agroecológica de la Parroquia Tadaí, de Cañar, así mismo trabajamos con ordenanzas cantonales, etc, de esa forma vamos dotando de herramientas, formando capacidades y fortaleciendo la soberanía alimentaria.

**5. ¿Las propuestas de políticas públicas que han nacido del seno de COPISA son vinculantes? ¿cuál es el nivel de obligatoriedad o influencia que tienen éstas frente a las decisiones que los ministerios u organismos estatales toman?**

La ley nos da un limitante, debemos hacer propuestas de leyes o políticas públicas, pero hasta ahí llega. No son vinculante, depende de otros órganos Asamblea Nacional, Ministerios. Incluso las ordenanzas cantonales, mandamos a los municipios, entregamos al Alcalde, pero quien sabe si aprueben este año, el siguiente, o no apruebe.

**6. En un estimado, ¿cuántas propuestas de políticas públicas ustedes han hecho y cuántas de ellas se han aprobado?**

En términos de números son bastantes, porque durante estos años hemos trabajado en términos locales bastante, pero yo diría de un 100% de haber sido presentadas no llega ni al 50% lo que se ha aprobado, de los nueve proyectos de ley por ejemplo se han aprobado cuatro, Ley de Agua, de Tierras, de Semillas, Ley de Sanidad Agropecuaria. No se aprobó la Ley de Pesca, la Ley de Comunas, La Ley de Crédito, la Ley de Agroindustria para pequeños productores.

Esa es la realidad, no es vinculante.

**7. ¿Cuál fue la postura y participación de COPISA durante la negociación y suscripción del Acuerdo Comercial Multipartes con la UE?**

Poca, por las condiciones, a veces ni siquiera nos invitaban o cuando enviábamos comunicados para que fuéramos parte, ni siquiera nos hacían conocer, dese cuenta, si justo en esos tiempos nos querían eliminar y todo aquello, con las condiciones en contra, a través de las organizaciones socializábamos, en medios de comunicación, esa fue nuestra participación. Por su puesto que no estábamos de acuerdo, de cierta forma en un Acuerdo deben haber las condiciones favorables para todos los sectores,

pero cuando esas condiciones son desfavorables incluso para los pequeños y medianos agricultores, simplemente, no se puede.

**8. ¿El Acuerdo puede llegar a ser positivo de alguna forma para la soberanía alimentaria?**

No, porque se acordó el tema de semillas certificadas y mejoradas, el tema de insumos, todo aquello está desplazando a los campesinos, va a suceder lo mismo que en Colombia, los campesinos están siendo desplazados, igual que en México, porque el agro negocio toma fuerza, y a los pequeños productores incluso tratan de meter en el mismo saco, como cadena productiva, claro se les indica qué producir, por ejemplo, soya, ellos son soldaditos que cumplen órdenes para aquello. Imagínese importar leche en polvo, habiendo leche de sobra en Ecuador, solo en el cantón Alausí de la provincia de Chimborazo, se produce alrededor de 20 000 litros de leche y a veces tiene dificultades cuando una empresa no quiere llevar o baja el precio.

**9. Según su criterio ¿cuáles han sido los principales efectos del ACM que se han podido evidenciar en materia de soberanía alimentaria en Ecuador?**

Efectos negativos, han tenido mayor fuerza las empresas trasnacionales en términos de insumos, de semillas mejoradas y todo aquello y están siendo desplazados nuestros agricultores campesinos, por otro lado, el tema de precios ha sido difícil, porque hay que comprender el contexto global, en el mundo, quien tiene mayor ventaja competitiva, quien tiene todos los recursos de por medio tendrán más ventaja, los pequeños productores que a veces no tienen ni la tierra, cómo van a ser competitivos.

**10. ¿Considera usted que las disposiciones del acuerdo han generado limitaciones para la generación de nuevas políticas acercadas a los objetivos de la soberanía alimentaria?**

Si nos hemos visto limitados, hemos tenido que cambiar el enfoque, porque cuando hay un Acuerdo comercial que direcciona a cierta lógica, todas las instituciones deben enfocarse allá, si se quiere coordinar o hacer actividades, generar políticas públicas, hay cierta incompatibilidad, solo con el tema de Código de Ingenios, eso se adecua para la entrada en vigor del Acuerdo, cuando nosotros queríamos adecuar la



Ley de Semillas a la Soberanía alimentaria, a nuestra realidad ellos dijeron, este Acuerdo ya está aprobado, entonces la Ley de Semillas debe ser así, eso dificultó fuertemente el tema del trabajo de la Conferencia y más allá todo el tema de soberanía alimentaria en Ecuador porque la soberanía alimentaria es responsabilidad de todos, de las familias, como tomamos nuestro modelo de producción alimentaria, forma de consumo y la sociedad también como realmente abordamos aquello y el Estado también cual es la orientación para su población.

## **ANEXO 5. Entrevista al Ing. Andrés Quiroz, quien participó en la negociación del ACM en su calidad de Director de Negociaciones en Medidas Sanitarias y Técnicas al Comercio del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior e Inversiones**

### **1. ¿Cuál es la participación del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones en el mantenimiento y fomento del régimen de soberanía alimentaria en Ecuador?**

Bueno, un poco la visión nuestra como Ministerio de Comercio Exterior es justamente la apertura de mercados precautelando los sectores sensibles que tiene el país, entonces dentro de eso lo que hacemos es una vez que ya se inician negociaciones, identificar cuáles son estos sectores que son sensibles o prioritarios, sobre los cuales nosotros vamos a adoptar cierto tipo de medidas. En el caso puntual con la Unión Europea lo que hicimos son canastas de desgravación, a fin de que los productos que podrían ser sensibles, por decirte carnes, lácteos, que podrían entrar en una competencia directa con la industria nacional, lo que se hace es efectivamente dar plazos de desgravación de diez, quince, diecisiete años, para todavía estar protegidos con un arancel y que progresivamente este vaya disminuyendo.

Al final del día, un Acuerdo Comercial lo que busca es que todos entremos con acceso preferencia, en este caso ellos entrarían con cero, en algunos casos nosotros ya entramos a su mercado con arancel cero, pero la idea es dar estos plazos, períodos largos a fin de que se establezcan programas que ayuden a las industrias nacionales o sectores sensibles, para que se adapten y puedan ser competitivos al culminar el plazo y estén en iguales condiciones a fin de que no pase lo que en algunos acuerdos comerciales ha sucedido lo que uno abre sus puertas y el día de mañana tienes una inundación de productos importados y destruye a la industria nacional. Entonces la idea es establecer estos cronogramas para generar programas que puedan adaptarse, y de hecho puedan 1) ser competitivos y 2) hasta tener la capacidad de exportar productos

### **2. Y, respecto a la exportación, ¿hay algunos programas en particular que se hayan implementado para fomentar la exportación?**

Sí, eso lo maneja bastante el MIPRO, por ejemplo lo que es Exportafácil y también por medio de PROECUADOR, tienes acuerdos o convenios con Correos del



Ecuador, ofreciendo procesos simplificados que ayudan a enviar la mercadería a costos muchísimo más reducidos comparado con contratar un contenedor. Por ejemplo, si tú tienes un potencial cliente de un país y por medio de correos del Ecuador, a través de un proceso simplificado que es Exportafacil, podrías mandar tu producto, y digamos la muestra para que el cliente vea y si es que ya le gusta y se concreta un negocio, ya podrías hacer el procedimiento formal en Aduana.

**3. Perfecto, ¿Cuál es la participación del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones en el fomento del comercio justo?**

Nosotros buscamos identificar por medio de los productores, recientemente sacamos un libro “La oferta exportable del Ecuador”, donde se habla de este tipo de prácticas de comercio, buscando que se certifiquen, porque esas certificaciones les dan un plus, los europeos, a pesar de que sean un mismo producto pagan más porque saben que están apoyando a una familia, a una comunidad, entonces si, efectivamente, eso es algo que se está haciendo en las capacitaciones y por ejemplo muy enfocado con el Acuerdo con la UE porque ellos si valoran, hay otros como Latinoamérica que no te pagan ese adicional. En las socializaciones nos estamos enfocando en que las empresas deberían certificarse para que les den ese valor adicional, porque uno puede decir estoy haciendo comercio justo, pero no hay nada que te valide, y realmente ahí se pierde. El Ministerio en coordinación con otras áreas, si realiza también guía y apoyo de cómo obtener estas marcas y certificaciones.

**4. Respecto a las socializaciones, en particular este Ministerio ¿cuántas socializaciones ha hecho desde el primero de enero de 2017?**

Hicimos unos dos talleres grandes con el sector público, porque nosotros como Ministerio de Comercio Exterior, fuimos los que negociamos y trabajamos en conjunto con las instituciones. Primero socializamos con el sector público para que conozca y tenga un efecto multiplicador, difundiéndola información según sus competencias, y luego empezamos con la sociedad, habremos hecho unas diez

socializaciones, se han hecho charlas en universidades, se ha hecho trabajos conjuntos por ejemplo con el International Power Trade de Suecia, se han hecho capacitaciones de cómo realmente acceder al mercado europeo, cómo son los requisitos sanitarios que se deben cumplir, también se han hecho cooperaciones para que entiendan cómo son las buenas prácticas de regulación. Entonces si ha habido bastante cooperación tanto de los europeos como nosotros. Respecto a los recursos ha sido un poco limitado, pero principalmente en 2017 cuando ya se suscribió el Acuerdo, hicimos bastantes eventos.

**5. Respecto a las medidas fitosanitarias, ¿qué cambios han existido respecto a cómo se manejaba el comercio de alimentos previo a la firma del Acuerdo y en la actualidad?**

Lo que hicimos fue ratificar los compromisos que teníamos a nivel de OMC, que es lo que quiere decir?, que el acuerdo no es que elimina las barreras los requisitos fitosanitarios que aplicaban en el país porque eso es un tema de protección a la salud, a objetivos legítimos, entonces el Acuerdo solo elimina barreras arancelarias. En este marco general no ha existido cambio alguno, pero el Acuerdo si contempla algunas disposiciones que son importantes por ejemplo, normalmente para acceder a un mercado en este caso para la UE, tú debes cumplir con su regulación, uno de esos requisitos es que una autoridad europea debe venir a verificar tu establecimiento y verifique que cumples con su normativa, una vez que estas habilitado puedes exportar, pero para poder lograr esta habilitación, se deben asumir costos, pues todos los gastos de las autoridades extranjeras evaluadoras los debe asumir el interesado, en este caso el exportador.

Esta es la forma como se maneja a nivel mundial, la forma como se maneaba esta habilitación antes del Acuerdo, ahora con el Acuerdo, existe un beneficio, porque existe confianza entre autoridades, lo que significa que la autoridad extranjera ya no va a venir a verificar que se cumpla con su normativo, sino que van a confiar en las autoridades nacionales, que serán las encargadas de evaluar que cumplan. De esta forma, la autoridad nacional debe crear un listado de establecimientos que cumplen



con la normativa, y lo mismo hará la UE, una vez que ambos proporcionen su normativa actualizada según la cual evaluar.

De esa forma reducimos los costos notablemente, porque ya los exportadores no van a requerir de los tiempos, o los costos, ya van a ser los costos de las autoridades de aquí, con los que tienen contacto y ya se conocen. Si el día de mañana yo quiero exportar a la UE yo tengo que pedirle a Agrocalidad que verifique que cumpla con la normativa europea, me incluye en su listado de empresas certificadas y ese listado es válido y reconocido ante la UE.

Si la UE, no tuviera confianza en alguna de las empresas de la lista, ellos deberán verificar que las autoridades ecuatorianas estén haciendo bien sus evaluaciones, no directamente a las empresas. Con ello, ya no se controla a 1000 empresas sino a un organismo o autoridad clave que las certifica y garantiza que las empresas cumplen.

**6. ¿Este beneficio ha hecho que los pequeños exportadores puedan de alguna forma verse beneficiados y exportar más?**

Los datos todavía no están estructurados, no es tan fácil porque el tema sanitario por ejemplo en Ecuador es complicado. Es buena la intención y la idea de este procedimiento, pero al final del día es un poco complejo porque las instituciones nacionales no tiene los laboratorios o la tecnología para verificar lo que hacen las empresas, entonces eso va a tomar seguramente algún tiempo, o requerirá de que esta autoridad nacional contrate a un tercer laboratorio que Agrocalidad valide esos resultados pero no es tan fácil. En este momento, el Acuerdo es más, en una primera instancia es un potencial enorme para el Ecuador, pero hasta que la autoridad se fortalezca es complejo.

Pero por el otro lado, las autoridades europeas si cuentan con la tecnología suficiente, cumplen con estándares HAZARD, pudiendo certificar ya que sus empresas cumplen con nuestra normativa. Entonces, hay un potencial, pero es algo en lo que estamos trabajando, por ejemplo, los europeos par a ingresar al mercado productos de origen animal, por ejemplo una galleta que tenga leche que viene del animal, sabré de dónde

viene esa leche? Ellos exigen un proceso de trazabilidad en los productos alimenticios, es decir saber exactamente de qué vaca vino la leche, donde faenaron al ganado, etc.

Toda esa información, en Ecuador no la tenemos pero la normativa europea lo exige, porque ellos si cumplen con eso. Entonces, esta es una deficiencia que tenemos, pero en el momento que tengamos el proceso de trazabilidad estamos al otro lado, pero así, hoy por hoy existen productos que ya están ingresando, que con el acuerdo se potenció, estamos exportando más, por ejemplo banano, que si no se firmaba íbamos a perder el mercado europeo porque no íbamos a ser competitivos con Colombia y Perú que tienen acuerdo y flores, camarones.

La realidad inminente era perder ese mercado si no firmábamos, ahora estamos exportando más. Y los otros productos más elaborados, podremos ingresar pero fortaleciendo las instituciones nacionales.

El Acuerdo de por si ya se está implementando y está siendo operativo y útil para ciertos sectores.

**7. ¿Cuáles son las autoridades nacionales que deben fortalecerse para poder hacer operativo este beneficio?**

Agrocalidad y ARCSA

**8. Estas instituciones aún no están aplicando este beneficio?**

Habrán empresas que ya lo estarán utilizando, tu sabes que hay empresas pequeñas y grandes, hay algunas que ya lo están haciendo, sin embargo, estas instituciones se encuentran capacitadas para otorgar ciertas certificaciones, no todas las necesarias, por ejemplo trazabilidad del proceso de elaboración de un alimento, aún no.

Certificaciones que si puede hacer son por ejemplo, que un producto está libre de plagas, que tiene registro sanitario, etc.



**9. Entonces aún se estaría practicando la verificación directa por parte de auditores europeos a las empresas?**

Estaría abierto a las dos, porque el acuerdo ya está vigente. La opción que tendría la empresa es llamar a un auditor y asumir esos costos porque Agrocalidad no está capacitado, u otra opción sería hacer análisis en un laboratorio certificado externo y hacer que Agrocalidad lo valide, porque si bien aún las instituciones como tal no están en capacidad de hacer ellos mismos los análisis, cuentan con el reconocimiento y confianza de la UE.

**10. Tomando en cuenta que uno de los objetivos de la política comercial ecuatoriana es fomentar la soberanía alimentaria ¿Cuáles han sido las políticas más relevantes que se han implementado desde el Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones para lograr este objetivo?**

No, entendería que Senplades, Agrocalidad, tiene políticas enfocadas a los incentivos para el agro, pero a nivel de MSF no está destinada a la soberanía alimentaria

**11. ¿Cuál ha sido la participación del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones respecto al monitoreo y cumplimiento del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) con la UE?**

Nosotros al momento que firmamos el Acuerdo, se creó una Comisión, y el Ministerio es el administrador del Acuerdo, el punto de contacto. Nosotros tenemos reuniones constantes con las contrapartes europeas, de hecho, existe un delegado oficial de la Unión Europea, con el que se monitorea y revisa varios aspectos. Por ejemplo, yo estoy a cargo de la implementación del capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias, donde estamos estableciendo el procedimiento de cómo hacer el prelisting que te comentaba. Eso por ejemplo lo estamos evaluando y remitiéndonos correos constantemente y cada año existe el subcomité de MSF y el Subcomité de OTC, etc. que deben activarse cada año, donde se evalúan los pros y contras del

Acuerdo. Cada año de manera fija se reúnen los países, van rotando de país la sede. Esto no significa que se espere un año para evaluar, sino que e

Nosotros como Ministerio de Comercio Exterior estamos constantemente intercambiando y efectivamente activando el Acuerdo.

**12. ¿Si por ejemplo un pequeño productor necesita asesoría para exportar su producto, aquí le pueden brindar asesoría?**

No, el canal oficial sería Proecuador, nosotros como Ministerio nos encargamos de uno negociar, y dos que se cumpla el acuerdo, monitorearlo y activarlo.

**13. En todas las áreas del Acuerdo, por ejemplo cómo se aplicaría el capítulo respecto a la aplicación de salvaguardias en el caso de que exista cierta amenaza respecto a algún producto?**

Eso está en concordancia con el Acuerdo OMC, entonces a la OMC se entra con ciertas obligaciones y se tienen las mismas excepciones, entonces nosotros podemos aplicar una excepción que permite el Acuerdo, es decir aplicar aranceles por encima de lo que acordamos aplicar, siempre que se comprueben ciertas afectaciones graves al sector agrícola y se cumplan ciertas condiciones

**14. ¿Tiene conocimiento si se ha aplicado esta salvaguardia desde que entró en vigencia el Acuerdo?**

No, no se ha aplicado, no es tan fácil, se deben cumplir ciertas condiciones, se debe demostrar estadísticamente la afectación.

**15. Desde la entrada en vigor del ACM ¿ha incrementado la importación o la exportación de productos agroalimentarios?**



La exportación como te comenté ha incrementado. Respecto a las importaciones que se incrementaron han sido los bienes de capital, de productos alimentarios, el ingreso ha sido mínimo, se han tenido problemas con Agrocalidad porque, el prelisting, es decir el listado de empresas habilitadas para exportar productos a Ecuador, no está aún listo. El tema es que muchas empresas que tenían comercio histórico estaban cumpliendo una norma antigua de Agrocalidad y recientemente salió una resolución en la que se actualizan los requisitos, entonces, ha habido ciertas dificultades para los europeos porque Agrocalidad ha exigido que cumplan esos nuevos requisitos. En este sentido, de cierta forma si se ha bloqueado el ingreso de productos de la Unión Europea, y hemos estado trabajando producto por producto hasta que se regularice el prelisting.

La lógica del prelisting es, esta empresa italiana cumple con las condiciones ecuatorianas, y la empresa española cumple también según el organismo de la UE, pero Ecuador no lo deja entrar porque solo le habilitó en el prelisting a la empresa italiana. Hoy por hoy, tampoco está un beneficio operativo para la UE, hasta que se implemente.

Al respecto, cuando se firmó el Acuerdo con Colombia y Perú, hasta establecerse les tomó dos años para implementar estos listados, etc. Operativizar el Acuerdo es complejo, más aún en el caso de Ecuador, que no tiene un organismo único definido ni requisitos centralizados para determinar lo que debe cumplir un exportador extranjero.

## **16. ¿Entonces el prelisting cómo funcionará?**

Sería en teoría un beneficio para la UE, todos los requerimientos de empresas ingresarán a mi dirección y yo, según la competencia les direcciono, por ejemplo si es un producto acuícola, le direccionaré al MAGAP y ellos le mandarían los requisitos específicos. De cierta forma nosotros centralizamos las solicitudes y finalmente hacemos el prelisting y esas empresas pueden exportar sus productos.

La Degesanté, que es el organismo centralizador de la UE, afirma que cumplen esas empresas.

**17. ¿Han existido políticas sobre comercio de alimentos que han tenido que eliminarse o adaptarse para lograr los compromisos adquiridos con el Acuerdo?**

Si ósea, más que eliminarse se deben hacer ajustes. Por ejemplo las resoluciones de Agrocalidad establecen que cuando existe una habilitación de planta, el interesado debe asumir los costos. Entonces, en este caso, como el Acuerdo establece que existe esta confianza entre autoridades, las verificaciones que ellos quieran realizar a los establecimientos europeos los tendrán que asumir Agrocalidad y si los europeos tienen dudas y quieren venir a verificar, ellos deben asumir sus costos.

Entonces se han tenido que modificar este tipo de resoluciones, estableciendo que prevalecerá lo que digan al respecto los acuerdos.

Si se han hecho muchos cambios, y por ello empezamos la socialización con el sector público porque habían muchos ajustes que realizar internamente, que estaban inconsistentes con el Acuerdo, y como este está por encima de las normas y resoluciones internas, era necesario hacer gestiones, con reglamentos, teas de propiedad intelectual que corregir, tarifas de aduana. El Acuerdo se suscribió pero hacerlo operativo nos está constando hasta ahora.

**18. ¿Cuáles considera que han sido los principales efectos del ACM con respecto al comercio de productos agrícolas?**

Considero que el Acuerdo es completamente positivo, porque si no se suscribía, se perdía un mercado de 500 millones de potenciales clientes, perder el mercado de los principales productos de exportación, el segundo socio comercial del Ecuador y por otro lado tienes un acceso al 99.7% de la oferta exportable del Ecuador. Prácticamente todo lo que exportamos está con arancel 0, ósea ya depende de la capacidad e interés del privado de comenzar y abrir esos pequeños nichos que hay. Hay un potencial mercado de consumidores que valoran comercio justo, productos orgánicos, las buenas prácticas laborales y que paga por ello.



Es necesario entonces certificarse bajo los estándares, y comenzar a exportar, porque el problema es que queremos seguir exportando lo mismo, sin hacer ningún cambio, pero esos productos, ni siquiera se venden allá, se reexporta. Hay países en donde solo se venden productos orgánicos, pero el potencial es enorme, existe la facilidad que te valide la misma autoridad, capacitarse, certificarse, si tiene sus costos adicionales, pero vale la pena.

El MAGAP debería buscar que la gente se asocie, para que los costos de certificación sean menores y puedan exportar los pequeños productores.

Desventajas podrían ser que el Acuerdo tiene beneficios, pero si no se usan, por ejemplo, la autoridad nacional puede certificar ahora, pero si ninguna empresa quiere certificarse no van a poder. Las puertas están abiertas, depende de cómo se utilice el Acuerdo, porque estas puertas no solo se abrieron para nosotros sino también para ellos. No depende solo del sector público, sino en mucha medida del sector privado, hay un tema de comodidad., generalmente no se invierte no hacen algo más allá de los productos tradicionales.

Por ejemplo, se ha hecho un esfuerzo de proteger al sector lácteo por 17 años, pero si en 17 años esta industria no mejora, seguramente los productos europeos los van a quebrar, ahí ya depende de si se aprovecha o no las ventajas.

## **ANEXO 6. Acta del Evento de Difusión del Mecanismo Nacional de Diálogo con la Sociedad Civil**

Con fecha 28 de marzo del 2018, a las 9h30 acudí en calidad de investigadora a las instalaciones del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, para asistir a la difusión del Mecanismo Nacional de Diálogo con la sociedad civil, pudiendo obtener los siguientes aportes para la investigación:

1. El COMEX en cumplimiento del Título 9 del Acuerdo Multipartes con la Unión Europea, presentó el mecanismo social de diálogo, consistente en la conformación de Consejos Ciudadanos Sectoriales, al amparo de la Ley de Participación Ciudadana (Arts. 52-54).
2. Para instrumentalizar este mecanismo se emitió el Decreto 656 de 2015, en el que se establecía la creación de un Reglamento para su aplicación, mismo que no ha sido creado hasta la fecha
3. Existen cinco Consejos regentados por el MAE, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el COMEX y el Ministerio de Acuicultura y Pesca
4. La principal dificultad de estos Consejos es el poco financiamiento y las pocas reuniones que se tienen durante el año, aproximadamente dos.
5. Además, los miembros de la sociedad civil mencionaron que no estaban de acuerdo con este mecanismo, porque al sectorizar los consejos por materias, y regentarlos por Ministerios, se quita legitimidad y fuerza a la participación civil, dejándola solo como cumplimiento de un simple requisito gubernamental.
6. Otro problema que se identificó fue que, al no poder ingresar nuevos miembros a los Consejos Sectoriales ya conformados, dado que la ley establece que se debe esperar



cuatro años más para que puedan hacerlo, las personas que deseaban ingresar actualmente, no podrían hacerlo, pudiendo máximo participar como invitados.

7. Una de las opciones propuestas por el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue realizar una Asamblea General para dialogar sobre las ideas surgidas en todos los Consejos.
8. Finalmente, procedimos a entablar conversación con algunos miembros de organizaciones y del Ministerio para que nos dieran mayor información al respecto y para obtener sus datos de contacto y en un futuro acceder a una entrevista con los mismos.
9. También tuvimos la oportunidad de dialogar directamente con la delegada de la UE en Ecuador, quien se encarga de monitorear el cumplimiento del Acuerdo.

**ANEXO 7. Soporte digital (CD) con las grabaciones de las entrevistas realizadas dentro de la presente disertación**



PARA TÍTULOS PROFESIONALES DE TERCER NIVEL (INGENIEROS, ABOGADOS, MÉDICOS, ETC)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

### DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **ANTONELLA SILVANA PAREDES TORRES** C.I. **1726471053** autora del trabajo de graduación intitulado: **“Efectos del Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea en el régimen jurídico de soberanía alimentaria en el Ecuador”**, previa a la obtención del título profesional de **ABOGADA** en la Facultad de **Jurisprudencia**:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 04 de diciembre de 2018

  
Antonella Silvana Paredes Torres  
C.I. 1726471053




**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
 DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL  
 IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

CÉDULA DE CIUDADANÍA No. **172647105-3**

APELLIDOS Y NOMBRES  
**PAREDES TORRES ANTONELLA SILVANA**

LUGAR DE NACIMIENTO  
**PICHINCHA QUITO SANTA PRISCA**

FECHA DE NACIMIENTO **1996-07-24**

NACIONALIDAD **ECUATORIANA**

SEXO **F**

ESTADO CIVIL **SOLTERO**




INSTRUCCIÓN **SUPERIOR** PROFESIÓN / OCUPACIÓN **ESTUDIANTE**


**E1133V1121**

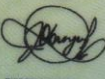
APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE  
**PAREDES PAZOS CARLOS EDUARDO**

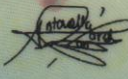
APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE  
**TORRES CACERES LUCRECIA S**


LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN  
**QUITO 2014-10-13**

FECHA DE EXPIRACIÓN  
**2024-10-13**



 DIRECTOR GENERAL

 FIRMA DEL CEDULADO




**CERTIFICADO DE VOTACIÓN**  
**4 DE FEBRERO 2018**



**027** JUNTA No.  
**027 - 088** NÚMERO  
**1726471053** CÉDULA

**PAREDES TORRES ANTONELLA SILVANA**  
 APELLIDOS Y NOMBRES

**PICHINCHA** PROVINCIA  
**QUITO** CANTÓN  
**CUMBAYA** PARROQUIA

CIRCUNSCRIPCIÓN:  
 ZONA:




**REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2018**

**CIUDADANA (O):**

ESTE DOCUMENTO ACREDITA QUE USTED SUFRAGÓ EN EL REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2018

ESTE CERTIFICADO SIRVE PARA TODOS LOS TRÁMITES PÚBLICOS Y PRIVADOS



**F. PRESIDENTA/E DE LA JURY**

IMP. IGM. MJ