

ENTRE EL HAMBRE Y LA NECESIDAD 5 ejes de por qué solicitar el archivo al “COIRAP”

Esteban Daza
Observatorio del Cambio Rural
Noviembre 30, del 2024

1. Rumbo al hambre

Ecuador ya tiene una normativa que busca garantizar la Soberanía Alimentaria, esta lleva por nombre “Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria” aprobada en 2009 y reformada en 2010. Además, la Constitución de la República 2008 reconoce a la Soberanía Alimentaria como objetivo estratégico del Estado. Cualquier impulso “extra” en materia normativa debería materializar su cumplimiento, es decir, leyes o códigos que vayan hacia “adelante” y no para “atrás”.

Si después de 15 años no se ha concretado el Régimen de Soberanía Alimentaria en Ecuador, no es exclusivamente por falta de leyes sino por voluntad política. Por ejemplo: desde hace 8 años la asignación presupuestaria gubernamental para la agricultura se ha reducido drásticamente y el poco presupuesto asignado no es ejecutado; las políticas de distribución de agua y tierra han desaparecido, al mismo tiempo que avanza la desregularización de la política de precios mínimos de sustentación; mientras se impone sobre la agricultura una visión rentista y no sustentable que mejore la vida de los agricultores/as.

Pero para quienes insisten en que la dificultad está en la falta de leyes, es importante mencionar que el debate normativo en materia agropecuaria pocas veces favorece al campesinado: primero, porque existe un determinado sector legislativo que a nombre de la eficiencia productiva favorece con sus propuestas a las corporaciones agroexportadoras y agroindustriales; y, segundo, porque hay otro sector de legisladores/as que desconociendo el funcionamiento de la agricultura y respondiendo a conveniencias políticas, aceptan los proyectos de las élites, volviéndose funcionales a la expansión capitalista sobre el agro.

Actualmente, una vez más las agriculturas campesinas se ven envueltas en una agenda legislativa impulsada por el sector agroempresarial y que resulta lesiva para la Soberanía Alimentaria, que además puede llevarnos a empeorar la inseguridad alimentaria. Hace dos meses (septiembre 2024) se debatió en la Asamblea Nacional el informe para primer debate del proyecto de “Código Orgánico Integral de Reactivación Agropecuaria y Pesca” (COIRAP) que, al parecer, es una norma consensuada por la mayoría de las bancadas

legislativas como el mecanismo para superar la crisis económica de estos dos sectores.

En la sesión N. 960 del 19 de septiembre de 2024, en la Asamblea Nacional se puso de manifiesto la tradicional fórmula legislativa con la que se debaten y aprueban las leyes agrarias: *intereses corporativos + desconocimiento + complicidad política = menos soberanía alimentaria*. Detrás del discurso de “la reactivación productiva” los legisladores/as se pronunciaron a favor del COIRAP, sin saber o tal vez sabiendo, que ésta norma profundiza la desregulación agraria en materia de alimentos, reduce la participación ciudadana, de pueblos y nacionalidades, homogeniza el sector agroproductivo al modelo empresarial, y pone a un reducido Estado al servicio del poder corporativo-financiero.

2. Desentrañando el “COIRAP”

En el documento público del informe para primer debate del proyecto de “Código Orgánico Integral de Reactivación Agropecuaria y Pesca” (COIRAP), se pueden encontrar varios artículos que aparentan favorecer a la agricultura de menor escala y a la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, su trasfondo es la subordinación campesina a la visión empresarial, y el redireccionamiento de los intereses corporativos hacia una agricultura “verde/orgánica” altamente cotizada en el mercado externo, dando continuidad al negocio agroexportador.

Pero el proyecto de “Código” es mucho más que frases vacías a favor del campesinado, o discursos reiterativos sobre la importancia del sector agropecuario, allí encontramos el giro que se pretende dar al sistema agroalimentario del Ecuador entregándolo a la iniciativa privada corporativa. Para lograr tamaña empresa, el COIRAP desmonta políticas estatales que han regulado –defectuosamente– los precios agrícolas, las compras públicas, los incentivos fiscales y la planificación. Pero también se apropia de aquellos aspectos que no han tenido intervención gubernamental, como el manejo de conflictos, la representación, los contratos de venta a futuro o los subsidios.

De una lectura detenida del COIRAP podemos señalar al menos 5 puntos críticos que no solo ponen en riesgo el inestable Régimen de Soberanía Alimentaria, sino que reavivan el fantasma de la hambruna generalizada, sobre todo para los sectores marginales y populares del campo y la ciudad. A continuación, hacemos un análisis de estos puntos, pero no con el afán de pedir rectificaciones al documento del informe, sino para sumarnos a las voces de la *Plataforma por la Soberanía Alimentaria* que exigen el archivo de este proyecto normativo.



Fotografía: Tamara Artacker, 2024

2.1. Punto uno: penosa exposición de motivos

Todo proyecto de ley o código debe contar con una exposición de motivos que justifique la necesidad de la norma. Uno de los puntos críticos del COIRAP, es precisamente, que carece de una exposición de motivos que evidencie la necesidad de su tratamiento en la Asamblea Nacional. Los argumentos del COIRAP que explican por qué se debería debatir y aprobar, no cumplen con las exigencias mínimas para su trámite legislativo. Vamos por partes.

En primer lugar, carece de análisis cuantitativos y cualitativos que reflejen la situación problemática por la que atraviesa el sector agropecuario y pesquero. No se encuentra un solo dato derivado de la evidencia empírica nacional que afirme la imperiosa necesidad de aprobar un código de reactivación agropecuaria de este tipo. Esto nos lleva a preguntarnos cómo un proyecto de ley sin una exposición de motivos que lo justifique ha llegado a primer debate del pleno de la Asamblea Nacional, y que ahora avanza hacia el segundo y definitivo debate.

En segundo lugar, las tres cortas páginas de exposición de motivos del COIRAP están compuestas de opiniones y citas bibliográficas con las que se pretende legislar al sistema agropecuario y pesquero nacional. Vemos sorprendidos cómo *opiniones* sobre la importancia de la agricultura, el abandono del Estado y las limitaciones para alcanzar la soberanía alimentaria, se vuelven “argumentos jurídicos” que determinan que Ecuador requiere aprobar de manera urgente “un marco normativo integral que articule y coordine las diversas políticas agroproductivas” (Asamblea Nacional 2024, 28).

Y tercero, no existe una articulación entre la frágil exposición de motivos y el contenido en sí mismo del COIRAP. No encontramos defensa alguna que explique por qué este “Código” subordina la representación de los agricultores/as a las Cámaras Agropecuarias (Cap. III). Tampoco una justificación para la creación de la “Secretaría de Participación y Apoyo Agropecuario” que, estando por fuera del organigrama institucional de la Autoridad Agraria Nacional, tiene facultades para firmar convenios con

privados y realizar inspecciones acompañada de la fuerza pública para vigilar el cumplimiento de la política pública (Art. 11).

Sin embargo, la endeble exposición de motivos del COIRAP parece haber logrado, por un lado, generalizar la problemática para justificar la norma, y, por otro, distraer a quienes desconociendo el funcionamiento del sector agropecuario creen que la aprobación del “Código” servirá para “tutelar” al agricultor/a hacia mejores días. En términos políticos, que el COIRAP cuente, aparentemente, con el consenso de las mayores bancadas legislativas, no solo da cuenta de la coincidencia entre el bloque progresista y la derecha oligárquica, sino, que es ese mismo progresismo que firmó un mes antes el “Acuerdo Programático” con las izquierdas, donde anunciaban la defensa de la Soberanía Alimentaria, quien ahora legisla en su contra.

2.2. Punto dos: en Ecuador no se exportan los excedentes

El Art.1 del COIRAP sostiene que su objetivo es “garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y promover el incremento de la exportación de excedentes...” (Asamblea Nacional 2024, 31). Si bien, la propuesta parece interesante, ésta no se corresponde a la realidad de la agricultura nacional, debido a que en Ecuador el sector exportador no es un sector marginal que solo exporta excedentes, sino, que desde los años 90s cuenta con más políticas públicas que garantizan su expansión, en detrimento del sector alimentario nacional que garantiza la seguridad alimentaria del país. Ampliemos algunas ideas.

Primero, si el COIRAP quiere garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y exportar excedentes, solo tiene dos caminos: por un lado, desmontar el aparato empresarial que controla el sistema agroalimentario y las políticas agrícolas –y esto no lo plantea–, y, por otro lado, *descampesinizar* la producción agroalimentaria, cediendo esta tarea a los capitales rentistas corporativos. Si analizamos con atención el COIRAP, la segunda opción es la más probable debido a que la alimentación aparece como un negocio lucrativo y no como un derecho de los pueblos.

Por ejemplo, artículos del COIRAP como: arts. 21, 22 y 23 las Cámaras Agropecuarias asumen la representación de los agricultores/as y se les asignan el rol de mediadoras de conflictos; arts. 30, 51 y 53 creación del Contrato de Venta a Futuro y de la Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios; arts. 38, 39, 41 promoción de semillas de alto rendimiento; y, art. 67 de los agrocombustibles; dan cuenta que la puerta para un sistema agroalimentario sin campesinos es un escenario posible.

Segundo, el Ecuador no es un país que exporte sus excedentes, sino todo lo contrario, hay más tierra cosechada de cultivos de exportación que tierra cosechada para la producción de alimentación interna. Según datos de FAO, en el año 2020 se registraron 770.373 hectáreas para la agroexportación y

apenas 429.189 hectáreas de tierra cosechada para alimentos de consumo interno, generando una brecha de 341.184 hectáreas a favor de la primera (Daza y Naranjo 2024). Por lo tanto, afirmar que la prioridad es satisfacer la seguridad alimentaria y después exportar los excedentes (Art. 48), es demagógico.

Tercero, si aún se quiere insistir que se puede cumplir el COIRAP, a pesar de la evidencia que afirma lo contrario, la propuesta debería contar con artículos que promuevan de manera concreta y no discursiva la re-distribución de tierra productiva, agua y sistemas de riego, además políticas que hagan diferencia en el fomento para las agriculturas campesinas de los agroexportadores y agroindustriales, medidas compensatorias, subsidios para la transición, entre otras, sin embargo, el COIRAP no hace esta diferenciación.

2.3. Punto 3: Institucionalización y des-institucionalización

Otro elemento que generan preocupación. Mientras por un lado se reconoce al Ministerio de Agricultura y Ganadería como Autoridad Agropecuaria Nacional (AAN), al mismo tiempo se promueve el paradigma empresarial por medio de las denominadas alianzas público-privadas. Por ejemplo, se crea el Consejo Nacional Agropecuario como instancia articuladora, proponente y fiscalizadora del cumplimiento de las políticas públicas que debe ejecutar la AAN, sin embargo, en este “Consejo” actuarán a la par de cualquier instancia pública los representantes de las Cámaras Agropecuarias y de la Federación de Cámaras, quienes históricamente han representado a las oligarquías agrarias y al sector empresarial rentista.

Y si aún no nos sorprende la participación de las Cámaras Agropecuarias como ente privado fiscalizador de las políticas públicas, debería llamarnos la atención el rol de la “Secretaría de Participación y Apoyo Agropecuario”, art. 11 del COIRAP. La Secretaría es:

Un organismo independiente de las unidades que comprenden el organigrama institucional (de la AAN) y cuya función será proporcionar apoyo y asesoramiento al Consejo Nacional Agropecuario para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, así como de ejecutar, gestionar y supervisar la ejecución de las decisiones y resoluciones del Consejo Nacional Agropecuario... (Asamblea Nacional 2024, 40).

Además,

...podrá suscribir convenios, desarrollar mesas de trabajo en territorio con las Cámaras Agropecuarias Zonales, Centros Agropecuarios Cantonales, Asociaciones, Cooperativas, Gremios relacionados, Universidades y demás instituciones públicas y privadas, así como realizar inspecciones, sin previo aviso, acompañados por miembros de la fuerza pública (Asamblea Nacional 2024, 40).

Ahora bien, en ningún lugar del art. 11 se estipula cómo estará conformada esta Secretaría, sin embargo, por el carácter del COIRAP y su visión des-institucional, ésta tendría un enfoque empresarial y podría estar compuesta por representantes de las Cámaras Agropecuarias que actuarían de manera independiente, debido a que no responden a la estructura institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Y si esto fuera poco, además de las competencias de apoyo y supervisión de las políticas públicas que tiene esta Secretaría, se le permite ejecutar acciones “punitivas” sobre quienes implementan esas políticas, aplicación del control y el disciplinamiento que puede estar acompañado por la fuerza pública.

Sin duda, esta visión de la institucionalidad es parte del programa neoliberal que tiene como objetivo, avanzar hacia la segunda desregulación agraria en este país, puesto que desmonta el limitado aparato estatal rector de las políticas públicas agropecuarias y le asigna la iniciativa, el fomento, la ejecución, la supervisión y la vigilancia de las políticas a entes privados como las Cámaras Agropecuarias que actúan como representantes de los agricultores/as, que, además, pueden tener al servicio de sus intereses –en el ejercicio estricto de las tareas de la “Secretaría de Participación y Apoyo Agropecuario”, a la policía nacional.

2.4. Punto 4: Las Cámaras Agropecuarias nunca han representado a los sectores campesinos.

No se puede entender la des-institucionalización del aparato burocrático agropecuario que propone el COIRAP, sin analizar su capítulo III sobre la Asociatividad Productiva. El capítulo tiene en sí mismo una contradicción que evidencia las intenciones de esta norma. Mientras los arts. 15 y 16 hablan de la libertad asociativa y reconocen las múltiples formas de socio que tienen los sectores de agricultores/as, desde el art. 17 hasta el art. 25 se promueve un único canal de representación y participación de los agricultores/as frente al Estado: las Cámaras Agropecuarias.

El capítulo III sostiene que la única asociatividad posible para el COIRAP serán las Cámaras Agropecuarias. Esta representación estará organizada mediante una estructura vertical que inicia en las Cámaras Cantonales, pasa por las Cámaras Zonales y llega a la conformación de la Federación Nacional de Cámaras Agropecuarias. Esta última tiene como función central, según el art. 25, actuar como “el principal órgano de representación del sector agropecuario ante el gobierno nacional, organismos internacionales, y otras partes interesadas, defendiendo los intereses de los productores agropecuarios en foros nacionales e internacionales...” (Asamblea Nacional 2024, 47). En este sentido, los interlocutores de la sociedad civil reconocido por el Estado para el dialogar sobre políticas públicas, serán los representantes de las Cámaras Agropecuarias.

Las Cámaras además tendrán en sus manos la resolución de conflictos locales, regionales e incluso nacionales entre agricultores/as y otras partes

interesadas, que bien pueden ser empresas agropecuarias o incluso mineras. Sin embargo, la estructura jerárquica en torno a la participación y asociación, más las competencias que le asigna el COIRAP a estos entes privados, genera dudas sobre la imparcialidad que pueden tener para resolver conflictos en sus territorios, sobre todo cuando sus intereses o los de sus grupos de poder entren en querellas con los sectores campesinos.

En síntesis, la des-institucionalización las políticas agrarias estatales que propone el COIRAP, solo puede funcionar si los sectores corporativos agroalimentarios logran por ley, convertirse en los representantes de las más de un millón de unidades de producción agropecuarias que existen en Ecuador. Una vez reconocidas las Cámaras como interlocutores legítimos y legales ante el Estado, pueden ocupar espacios institucionales decisivos de la orientación del programa agropecuario del país.

2.5. Punto 5: contratos futuros, bolsas y agrocombustibles: rumbo al hambre

El art. 30 del COIRAP es uno de los más sensibles para la Soberanía Alimentaria y el Derecho Humano a la Alimentación, porque abre la puerta para que los alimentos en el Ecuador ingresen a la esfera de la especulación financiera por vía de los mercados a futuro, fórmula que generó a nivel mundial lo que se conoce como la “crisis alimentaria del año 2008”.

Primero, el art. 30 del COIRAP determina que los contratos de venta a futuro funcionarán como mecanismo para la estabilización de los precios en tanto productores y compradores –agentes privados– lleguen a acuerdos futuros sobre venta y compra de las cosechas por venir. Son contratos donde se establecen la cantidad de producción que se compromete el agricultor a entregar y el precio que pagará el comprador (empresa y/o intermediario) por esa producción. La característica de este contrato es el compromiso a futuro, es decir, hay un acuerdo sobre una fecha futura pre-determinada de compra y venta de las cosechas de alimentos.

Segundo, el art. 30 en su acápite 8, manifiesta que, en caso de controversias entre las partes por incumplimiento del contrato, estas querellas deberán ser resueltas, de preferencia, en el centro de mediación de la Cámara Agropecuaria Zonal. Nuevamente, como lo habíamos anotado antes, el COIRAP subordina al campesinado, no solo a que su representación social y política la tengan las Cámaras Agropecuarias, sino, a que éstas sean el canal donde deben resolver sus conflictos, dándoles competencias extraordinarias y de garantía de derechos al capital corporativo privado.

Pero, por si aún no lo hemos notado, aquí se demuestra una vez más, el avance de la segunda desregulación agraria, puesto que desplaza al Estado de la política de precios y control del mercado, así como un organismo deliberativo en el marco de controversias contractuales entre privados.

Tercero, el COIRAP es una normativa modernizadora que incorpora en la legislación agropecuaria mecanismos del capital financiero para intervenir en el mercado de alimentos, estos son: por un lado, los Contratos de Venta a Futuro, y, por otro, la Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios, cerrando así el círculo especulativo. El art. 51 establece que la Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios es una entidad de derecho privado y sin ánimo de lucro, donde se desarrollaran las transacciones de productos y servicios agropecuarios, de preferencia, a través de subasta pública; estrategia donde siempre gana, el actor con mayor capacidad de negociación y capital de inversión.

Cuarto, la Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios además será el lugar donde se negociarán, no solo productos y servicios agropecuarios, sino los Contratos de Venta a Futuro y otras garantías. Es aquí que se inaugura en Ecuador la especulación en los mercados de futuro, mostrando al COIRAP como la norma que implanta la política de hambre.

En este sentido, lo que hace el COIRAP es, por un lado, permitir que mediante subasta pública los capitales financieros acaparen a través de sus inversiones grandes cantidades de alimentos, con el fin de especular provocando que los precios suban. Y, por otro lado, permite que estas mismas inversiones no compren exclusivamente alimentos/materia prima, sino que adquieran los Contratos de Venta a Futuro entre agricultores y compradores, especulando con “derivados” del mercado de alimentos, es decir, no se especula a través de transacciones reales de alimentos, sino con sus contratos, con alimentos que aún no están disponibles en el mercado. Son transacciones que no tienen nada relacionado con oferta y demanda alimentaria concreta, sino que son pura especulación.

Quinto, el COIRAP promueve la especulación real y ficticia en el mercado de alimentos, condenando a las familias consumidoras (18 millones de ecuatorianos) a un escenario potencialmente de hambre, por los altos precios de los alimentos. Ahora bien, si a este mecanismo de especulación sumamos dos factores más que afectan la producción y circulación de alimentos, como son los efectos climáticos y el fomento de los agrocombustibles, el escenario de la soberanía y seguridad alimentaria en el Ecuador será realmente preocupante.

Sexto, finalmente, el art. 67 del COIRAP promueve los cultivos para la producción de agrocombustibles, cargando parte del peso de la transición energética, sobre tierra campesinas de producción tradicional de alimentos, esto a pesar que el artículo mencione que los cultivos para agrocombustibles se darán en tierra marginales, lo que implica nuevamente, que, en este caso, habrá más tierra para agroindustria energética que para producción de alimentos. Y esto queda en evidencia cuando se menciona a la palma aceitera como opción de materia prima para agrocombustibles, desconociendo los

impactos socio-económicos, financieros y medioambientales que este cultivo ha provocado en Esmeraldas y en parte de la provincia de Los Ríos.



Fotografía: Tamara Artacker, 2024

3. Cierre

Hemos anotado algunos de los puntos conflictivos que tiene el COIRAP en cuanto a sus efectos negativos en el sistema agroalimentario del Ecuador, donde claramente, se ha podido demostrar que no es una norma que aporte al Régimen de Soberanía Alimentaria, incluso no respondería ni a garantizar la Seguridad Alimentaria.

Lo que profundiza el COIRAP es la segunda desregulación agraria en Ecuador que se manifiesta a través de: la *descampesinización* de la producción de alimentos, inaugurando el mercado de futuros, legalizando la especulación financiera, subordinando a los agricultores/as a las corporaciones alimentarias y oligarquías rentistas, cediendo el cumplimiento de los derechos a la alimentación al capital financiero-corporativo.

Anexo

Queremos unirnos a las voces que piden el archivo del COIRAP porque no garantiza la Soberanía Alimentaria, sino que representa un retroceso de derechos. Son voces de campesinos/as, sectores académicos y militantes de la causa agroalimentaria justa. Y en ese contexto, nos gustaría señalar otras críticas importantes realizadas al COIRAP por parte de la *Plataforma de Organizaciones por la Soberanía Alimentaria* y del *Grupo Parlamentario Ecuador Sin Hambre* (Tabla 1).

Tabla 1: Puntos críticos al COIRAP, noviembre 2024

Grupo	Observaciones
	Distorsión del concepto de Soberanía Alimentaria.
	Imposición de una institucionalidad agropecuaria controlada por las cámaras.

Plataforma de Organizaciones por la Soberanía Alimentaria	Creación de una jurisdicción especial para controlar territorios y recursos.
	Fomento a la agroexportación y los incentivos comerciales internacionales.
	Privilegio al sistema de semillas certificadas y erosión del conocimiento tradicional.
	Promoción de agro combustibles y ampliación de la frontera de monocultivos.
	Creación de mecanismos inapropiados para la realidad campesina.
	Desconocimiento de la agroecología como modelo inclusivo y sustentable.
Grupo Parlamentario Ecuador Sin Hambre	La ley tiene una visión totalmente empresarial y deja de lado la importancia del sector campesino y las organizaciones campesinas ya constituidas.
	Se crea institucionalidad para el fomento del agro sin la participación de los campesinos o las organizaciones que los representan.
	Erróneamente se establece que las cámaras serán los representantes del sector agropecuario, dejando de lado la organización campesina y de otros sectores productivos.
	Se establece competencias a las cámaras, que no les corresponden, incluso poniendo a instituciones públicas a sus servicios.
	Se distorsiona el concepto de soberanía alimentaria y no se prioriza el acceso a los medios de producción que permiten una real reactivación agropecuaria
	Se crea de forma innecesaria una jurisdicción especial para pretender controlar territorios y recursos desconociendo la justicia indígena.
	Se privilegia al sistema de semillas certificadas sin tomar en cuenta el conocimiento tradicional.
	Se promueve y fomenta los agrocombustibles y monocultivos, cuando esto afecta la soberanía alimentaria.
	Se desconoce el rol de las mujeres y la agroecología como un eje fundamental en el proceso productivo.

Grupo Parlamentario Ecuador Sin Hambre	Se debe establecer facilidades para las personas del campo para el registro nacional agropecuario.
	Se debe establecer como beneficios de esta ley la suspensión de plazos y términos para el pago de obligaciones en casos de situaciones emergentes.
	Se debe fomentar y promover la compra de productos locales en los procesos de contratación pública, pues actualmente estos contratos se están entregando a empresas nacionales desconociendo y afectando la producción local.
	Se debe incluir un capítulo para fomentar el acceso a la tierra y al agua de riego.
	Se debe establecer mecanismos de apoyo desde los GADS para que los productos lleguen directo de los productores hasta los mercados evitando los intermediarios, así también el fomento de las ferias de productos.
	Se obliga al sector rural al cambio de la matriz energética cuando el principal contaminante es quienes realizan la producción de manera industrial.
	Se debe establecer normas que protejan las tierras agrícolas contra el extractivismo.
	Se debe reconocer y preservar las prácticas ancestrales en la agricultura.

Elaboración: OCARU, 2024.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. 2024. *Primer Informe del Proyecto de Código Integral Agropecuario y Pesquero*. Quito: Asamblea Nacional.
- Daza, Esteban, y Alex Naranjo. 2024. *¿Por qué quienes nos alimentan padecen hambre? El avance silencioso de una crisis agroalimentaria en Ecuador*. Quito: FIAN-OCARU-IEE.