

Alerta Agraria

Información Urgente para Pensar y Actuar
Dirección Ejecutiva SIPAE, Año 3, Vol. 11, Septiembre, 2008

“los alimentos y el agua son un derecho humano, no una mercancía”

EL PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA CUESTIÓN AGRARIA

El trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente que se refleja en el proyecto de nueva Constitución ha generado, como era de esperarse, una encendida polémica entre quienes ven en ese Proyecto el instrumento fundamental para legitimar un proceso de transformaciones profundas y, quienes creen que ese proyecto no es sino un instrumento para legitimar el autoritarismo y sed de poder de Correa.

Una revisión cuidadosa del proyecto de nueva Constitución deja en claro que no es la bitácora de una revolución profunda – por lo demás, ninguna revolución se hace a partir de una Constitución o leyes -, ni es una nueva “Carta Negra”, al estilo de las constituciones “hechas a la medida” para gobiernos autoritarios como los de Flores o García Moreno.

Hay, en el proyecto de nueva Constitución, avances significativos en el reconocimiento de derechos y en la perspectiva de readecuar la estructura del Estado, lo que deja abierta la posibilidad para que los explotados y excluidos del campo y la ciudad, puedan exigir el cumplimiento y ensanchamiento de sus derechos formalmente reconocidos; pues, el proyecto de nueva Constitución reafirma y amplía derechos ya presentes en la Constitución del año 98. Quizá una adecuada caracterización de lo que implicaría la aprobación del proyecto de nueva Constitución, sea la que propone Erika Sylva cuando dice que de triunfar el Sí, “se logrará materializar la reforma ascendente del Estado”.¹

En cuanto a la cuestión agraria, se puede apreciar el esfuerzo por un replanteo formal del modelo de desarrollo de la agricultura, para avanzar de una lógica centrada en la reprimarización excluyente de la economía - cuyo objetivo central ha sido aprovechar las “ventajas comparativas” para asegurar la inserción en los mercados globales teniendo, para ello, como componentes constitutivos la “competitividad” y “productividad” -, hacia una lógica basada en la búsqueda de garantizar la “soberanía alimentaria”. De hecho, en el proyecto de nueva Constitución, la cuestión agraria ha quedado sujeta, en términos generales, al capítulo de soberanía alimentaria.

En las siguientes líneas se intenta realizar una mirada general a las disposiciones establecidas en el proyecto de nueva Constitución que, de manera directa o indirecta, atañen a la cuestión agraria.

Soberanía alimentaria

¹ SYLVA, Erika: La razón histórica del Sí. Artículo de opinión publicado en Diario “El Telégrafo” de Guayaquil. Agosto 2 del 2008.

Varios artículos del proyecto de nueva Constitución, hacen referencia a la soberanía alimentaria.

Entre los derechos del buen vivir, el artículo 13 hace el siguiente señalamiento:

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.

No obstante la trascendencia del artículo referido, una perspectiva más clara de política de soberanía alimentaria está definida en el artículo 281 se establece que:

“Soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.”.

Para el cumplimiento de tal objetivo, en el mismo artículo se señalan 14 lineamientos que implican que el Estado se obliga a:

- 1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.*
- 2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.*
- 3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.*
- 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.*
- 5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.*
- 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.*
- 7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.*
- 8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria.*
- 9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.*

10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promuevan la equidad entre espacios rurales y urbanos.

11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.

12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.

13. 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.

14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

La disposición de éste último numeral, está complementada con una interesante disposición del artículo 288 cuyo texto es el siguiente:

Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. 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.

En la primera de las disposiciones transitorias del Proyecto de nueva Constitución, se dispone que en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el órgano legislativo “aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria...”.

Propiedad sobre la tierra

El artículo 282 del capítulo de soberanía alimentaria, se refiere al tema de la propiedad sobre la tierra; textualmente dice lo siguiente:

El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

El artículo 321 que se refiere a los tipos de propiedad, insiste en que la propiedad, en cualquiera de sus formas, *debe cumplir su función social y ambiental*. Éste artículo está complementado por las disposiciones del artículo 334, sobre el cual se volverá más adelante en ésta exposición.

En este ámbito – el de la propiedad sobre la tierra – el avance respecto a la Constitución del 98 es poco significativa, más aún, si se considera que el problema de la inequidad y exclusión en el acceso a la propiedad agraria, ha tenido una tendencia a agudizarse (véase al respecto la última publicación del SIPAE sobre el tema)². El texto del artículo citado, no alcanza a reposicionar como política de Estado la reforma agraria.

Por lo demás, en cuanto al tema de la tierra, en el artículo 57 del capítulo de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se ratifican varias de las disposiciones ya contenidas en la Constitución vigente (del año 98):

Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. (Numeral 4).

Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. (Numeral 5)

Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. (Numeral 6)

(...) Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. (...). (Numeral 21).

Finalmente, el segundo párrafo del artículo 60, que forma parte del capítulo de los derechos colectivos, hace el siguiente señalamiento:

Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.

No obstante lo importante de las disposiciones transcritas, las señaladas agregan muy poco a las disposiciones del artículo 84 de la Constitución vigente (1998).

El agua para uso agrícola

A diferencia del tema de la tierra, el tema del agua tiene un interesante desarrollo en otros artículos.

Constituye un avance significativo el hecho de que el proyecto de nueva constitución caracterice jurídicamente al agua como “*patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.*”. Ésta definición, contenida en el artículo 12, está ampliamente desarrollada en el artículo 318, en los siguientes términos:

² SIPAE: “¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos”. Quito, 2008.

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

En el artículo 314 se ratifica la responsabilidad que tiene el Estado de la provisión de los servicios públicos de carácter estratégico, señalando entre otros el servicio de riego, indicando que....

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

Un aspecto que resulta particularmente importante para la economía agraria y la justicia social en el agro, es que el Estado establezca elementos que le permitan restituirse en su capacidad de regular los derechos de uso y aprovechamiento del agua para riego. Ello, en buena medida está esbozado en varios de los artículos que ya se han revisado y, muy específicamente en 2 de las disposiciones transitorias del proyecto de nueva Constitución. En la primera, se señala lo siguiente:

El órgano legislativo (...) en el plazo máximo de trescientos sesenta días (contados desde la entrada en vigencia de ésta Constitución) aprobará (...) la ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoria, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.

La disposición transitoria vigésimo séptima del Proyecto, recoge una demanda fundamental:

El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Por último, con respecto a los recursos hídricos y su importancia para la agricultura, cabe aludir que en el capítulo de Biodiversidad y Recursos Naturales, hay 2 artículos, el 411 y el 412, que se refieren de forma importante a la gestión ambiental del agua.

Acceso a otros factores de producción

El artículo 334 se refiere a la necesidad de democratizar el acceso a los factores de producción. El texto, señala lo siguiente:

El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:

- 1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.*
- 2. Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción.*
- 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.*

En el proyecto de nueva Constitución se reconoce a los sistemas comunitarios de crédito, tal reconocimiento consta en el artículo 309:

El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

El artículo 311 especifica las características de lo que denomina sector financiero popular y solidario:

El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Comercialización de productos agropecuarios

Resultan interesantes los criterios sobre los cuales se desarrollaría la política comercial de entrar en vigencia el proyecto de nueva Constitución. En éste ámbito, se aprecian avances substanciales con respecto a la Constitución vigente (1998).

El artículo 304 del proyecto especifica los objetivos de la política comercial:

- 1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.*
- 2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.*
- 3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.*
- 4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.*
- 5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.*
- 6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.*

El artículo 306 del proyecto especifica la política que tendría el Estado respecto del comercio exterior:

El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con 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.

El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.

Más adelante, el proyecto de nueva Constitución desarrolla toda una sección destinada a regular los intercambios económicos y el comercio justo. Por ser de interés los 3 artículos que conforman esa sección, se los transcribe de manera íntegra:

Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

Art. 336.- *El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.*

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

Art. 337.- *El Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas, así como para asegurar la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial a partir de una visión estratégica.*

Conservación de suelos y semillas

En el ya citado capítulo de Biodiversidad y Recursos Naturales, hay 2 importantes disposiciones que hacen referencia a la conservación de suelos, las mismas están contenidas en los artículos 409 y 410, los mismos que se transcriben a continuación:

Art. 409.- *Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión.*

En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona.

Art. 410.- *El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.*

En cuanto al tema de semillas, merece resaltarse la disposición contenida en el artículo 401 del proyecto de nueva Constitución, cuyo contenido es el siguiente:

Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.

En síntesis...

Con respecto a la Constitución del año 98 y, en lo que hace referencia exclusivamente a la cuestión agraria, en el proyecto de nueva Constitución hay avances significativos en algunos ámbitos, fundamentalmente en cuanto a soberanía alimentaria, agua para uso agrícola, crédito, comercialización, etc.; se trata, por lo demás de avances trascendentales en esos aspectos. No pasa lo mismo con el ámbito de la propiedad sobre la tierra de uso agrícola, los derechos de las mujeres rurales, en donde los avances todavía son muy limitados – por ejemplo, decir que a más de la función social, la tierra debe cumplir una función ambiental; o, la creación de un fondo estatal para la adquisición de tierras -.

Pero esa limitación que alude a un tema estructural, es una limitación que en términos generales cruza todo el texto constitucional pues, no se institucionalizan mecanismos que contribuyan a alterar de forma substancial las relaciones sociales de producción.

Otra grave limitación es el hecho de que no hay disposiciones específicas con respecto a la agroindustria; grave, porque el nuestro es un país en el que esa rama de la producción ocupa una importante superficie agrícola, ocupa un significativo número de trabajadores y genera desplazamiento de la población campesina, violaciones de derechos laborales, sobre uso de agua y altos niveles de contaminación.

No obstante las limitaciones señaladas, se advierte que los campesinos, los pequeños productores rurales, tienen referencialidad y propuestas en el nuevo texto Constitucional; hay, en ese sentido avances significativos con respecto a la Constitución vigente (1998).

Por lo demás, hay otros aspectos fundamentales que el proyecto de nueva Constitución plantea, tal es el caso la participación, del concepto de un salario digno, de los derechos de la naturaleza y, en general, todo lo relacionado con los temas de biodiversidad y recursos naturales, en donde se registran avances trascendentes. Éstos temas, no obstante su importancia, no se desarrollan en ésta exposición porque requieren un tratamiento más específico.

De triunfar el SI, el reto consiguiente es el de desarrollar proyectos de nueva normativa que viabilicen y tornen exigibles los derechos y principios que se han establecido en el texto de nueva Constitución; entre esa normativa a trabajarse, destacan una nueva Ley Agraria y una Ley que regule las condiciones de trabajo y producción en las plantaciones agroindustriales.

En éste punto, las certezas, las incertidumbres y los retos, vuelven a entrecruzarse, para sobresaltarnos y permitirnos suponer que la entrada en vigor del proyecto de nueva Constitución representaría un avance significativo en ese largo proceso por articular un proyecto de transformaciones profundas en el ámbito agrario.

Dirección Ejecutiva del SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador- SIPAE

Ciudadela Universitaria, Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas

Universidad Central, piso 2, Of. 414

Apartado Postal 17-10-7169

Tel. 2 555 726,

Correo-e: sipae@andinanet.net, www.sipae.com