



**La ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales:
¿Ampliando la protección de
los Derechos Humanos?**

*Un análisis desde la gobernanza
responsable de la tenencia de la tierra*

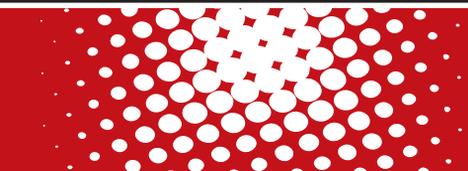




Foto: Marcio Ramalho, Flickr



La Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales: ¿Ampliando la protección de los Derechos Humanos?

*Un análisis desde la gobernanza
responsable de la tenencia de la tierra*





La ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales:

¿Ampliando la protección de los Derechos Humanos?

Autores: Natalia Landívar García, Milton Yulán Morán

Diseño y diagramación: Paredes Art (099 605 1585)

Fotografías: Cedocut, Internet, Andrés Loor (archivos CDH, Tierra y vida)

Guayaquil, Noviembre 2016

Primera edición

Impreso: Talleres Icoprint, Industria Gráfica, Cuenca

Responsable editorial:

Comisión de Comunicación CEDOCUT / Nacional

Sobre esta versión impresa:

Se permite la reproducción total o parcial de este libro, mientras se reconozca y cite la autoría original, y no se utilice con fines comerciales.



ÍNDICE

Introducción	9
Reconocimiento y asignación de derechos y deberes de tenencia	13
La posesión legítima de la tierra	13
Garantías a la seguridad jurídica	17
Consulta y consentimiento	17
Desalojos forzosos	19
Recursos judiciales	22
Transferencia y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia	24
Reformas redistributivas	25
Afectación, expropiación y compensación	29
Concentración y acaparamiento	33
Fondo Nacional de Tierras	39
Inversiones extranjeras y contratos agrarios	40
Conclusiones	48
Bibliografía	53



¿Quiénes somos?

La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitaria de Trabajadores (CEDOCUT), es una organización que agrupa sindicatos, asociaciones, comités de empresa, campesinas y campesinos, indígenas, pequeños comerciantes y organizaciones de pobladores.

Somos la organización líder en la construcción y defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras del Ecuador, reconocida a nivel mundial, con incidencia política en la búsqueda y consecución de la justicia social para todos los sectores populares organizados de la sociedad.

Más de 70 años en la lucha por la libertad y los derechos de los trabajadores y el pueblo ecuatoriano, hemos generado una serie de principios y valores que, a través de nuestras acciones, siempre junto al pueblo, los hemos practicado con compromiso, lealtad y solidaridad.

La CEDOCUT tiene el convencimiento de que la UNIDAD de la clase trabajadora del campo y la ciudad es la llamada a la conducción de las transformaciones sociales, para alcanzar la justicia y la equidad en el país.

CEDOCUT:

Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitaria de Trabajadores
Flores N7-48 y Manabí, Ed. CEDOCUT, 5to. piso

Teléfonos: Oficina. (593) 2 958868 / 2 958838

Email: presidenciacedocut@gmail.com

Facebook: Cedocut Ecuador

Twitter: @CEDOCUT

Web: www.cedocut.org.ec

Quito - Ecuador





Unión Tierra y Vida

Es una organización creada formalmente en el año 2006. Compuesta por organizaciones de base que se encuentran en las provincias de Guayas, Santa Elena, Los Ríos, Manabí, y El Oro. Agrupa a las asociaciones de primer grado conformadas por pequeños agricultores mujeres y hombres montubios, negros, indígenas, agentes sociales, técnicos comunitarios que trabajan juntos por la distribución democrática de los recursos materiales, formación organizativa, la propiedad de tierras comunitarias, el acceso a sistemas de crédito y contra la criminalización de la protesta campesina. Tierra y Vida trabaja temas sobre fortalecimiento organizativo, análisis de políticas agrarias, derechos campesinos, derechos humanos y a la alimentación, entre otros.

Para mayor información, póngase en contacto con:

Unión Tierra y Vida

Rumichaca 2206 y Manabí

Edificio Monterrey, Mezanine, oficina 2

Email: uniontierrayvida1@gmail.com

Telefax: 593 4 2 419 811

Guayaquil - Ecuador



Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH)

Es una organización no gubernamental sin fines de lucro dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos, con personería jurídica aprobada por el Ministerio de Bienestar Social según acuerdo ministerial No. 781 de 1984.

Para mayor información, póngase en contacto con:

CDH Quisquis 1207 y Esmeraldas

Edificio "QUISQUIS", 4to. Piso, Oficina 403

Email: billynavarrete@yahoo.com

Teléfonos: 2293931, **Telefax:** 2293273

Guayaquil - Ecuador





Introducción

A raíz de la aprobación de una nueva Constitución del año 2008, los ecuatorianos y ecuatorianas nos planteamos el desafío de construir el buen vivir de los pueblos, cambiando el modelo de desarrollo hacia un paradigma post-neoliberal. Esto necesariamente implicaba salir de la visión predominante de las políticas públicas de corte neoliberal que entiende la tierra como una mercancía a la que pueden acceder solo aquellos que pueden pagar su precio de mercado y que puede ser explotada con venenos químicos sin consideración a sus límites naturales. Este desafío implicaba comenzar a ver la tierra desde los valores ancestrales y las diversidades en las formas y sistemas de propiedad que mantiene los productores de alimentos de pequeña escala, así como de las realidades de las diferentes regiones y ecosistemas, saliendo de la lógica única de propiedad privada, el lucro y la acumulación. De hecho, organizaciones de campesinos, montubios, indígenas, afro-ecuatorianos, entre otros sectores, consideran que “la tierra es un derecho, no una mercancía, que debe estar al servicio de la producción para la soberanía alimentaria de los y las ecuatorianas” (FEINE, FENOCIN, CONAIE, s/f).¹

En los últimos años, a nivel internacional se han venido introduciendo herramientas normativas de carácter indicativo e imperativo, con importantes planteamientos dirigidos al reconocimiento de la tierra como un derecho humano. Entre los más relevantes avances, se destacan las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, aprobadas en consenso en el año 2012 por los 187 Estados del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial². Se trata de un instrumento de referencia y orientación para políticas públicas que incorporan instrumentos del derecho internacional de derechos humanos que protegen los derechos a la tierra y recursos naturales, derechos de las mujeres y los pueblos indígenas, entre otros, y los principios de derechos humanos como la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y justicia, equidad de género, el enfoque holístico y sostenible respecto al manejo de los recursos naturales y la consulta y participación³.

1 Además, en el año 2010, el Estado Boliviano ha promovido una declaración universal que reconozca los derechos de la madre Tierra. En <http://www.rightsofmotherearth.com/declaration/derechos-madre-tierra/>

2 La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en el año 2009 fue propiciada para convertirla en la principal plataforma intergubernamental de coordinación de políticas internacionales relacionadas con la alimentación y temas afines.

3 Declaración conjunta de las organizaciones de la sociedad civil, Mayo 4 de 2012.



Reconociendo que una débil gobernanza puede condenar a las personas a vivir una vida de hambre y pobreza, cuando estas son privadas de sus derechos a la tenencia sobre sus hogares, tierra, pesca y bosques y sus medios de vida, estas Directrices fueron impulsadas para dar seguimiento y respaldar a las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada, y a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). Así mismo, la negociación en marcha de la Declaración Internacional de Derechos de los/as Campesinos/as en el seno del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, incluye el reconocimiento de los derechos legítimos de personas que trabajan en zonas rurales, entre otros, a su tierra, territorio y recursos productivos⁴. Este proceso está siendo acompañado por el movimiento social que ha comprometido su participación autónoma con el objetivo de colocar sus demandas por una reforma agraria integral y popular y la protección de los derechos humanos de la población campesina frente a la ola de acaparamiento de la tierra y recursos naturales que se está presenciando a escala planetaria.

Las siguientes líneas revisan de manera sistemática las disposiciones de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (de aquí en adelante Ley de Tierras) aprobada en marzo de 2016. Siguiendo la línea de que la no-regresión es un principio de derechos humanos, este análisis se hace a la luz las principales normativas nacionales e instrumentos internacionales que han avanzado hacia el reconocimiento de la tierra como un derecho humano. Principalmente, este análisis se hace a la luz de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques (de aquí en adelante Directrices), que establecen que el marco legal y político nacional debería guardar coherencia con sus obligaciones existentes en materia en el sistema internacional de derechos humanos⁵. El objetivo de la Unión Tierra y Vida es que este análisis pueda ser usado por otras organizaciones y movimientos sociales que han acompañado el proceso de elaboración de la Ley de Tierras de manera autónoma; y que pueda fortalecer las reivindicaciones por una reforma agraria integral y el reconocimiento de la tierra como un derecho humano.

4 En su 21a sesión realizada el 24 de septiembre 2012, el Consejo de Derechos Humanos aprobó el reconocimiento a los campesinos y campesinas, y a otras personas que trabajan en las zonas rurales, como sujetos y actores legítimos de derecho. Este reconocimiento se amplía y acoge también a los pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, trabajadores rurales sin tierra, indígenas, campesinas y campesinos sin tierra de todo el mundo, las comunidades de pescadores, cazadores y recolectores. En http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/21/L.23.



Fortalecer las reivindicaciones por una reforma agraria integral y el reconocimiento de la tierra como un derecho humano

5 “Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia de la tierra se ajusten a sus obligaciones existentes en virtud del derecho nacional e internacional” (Directriz 5.2) y “Todos los programas y políticas y la asistencia técnica destinada a mejorar la gobernanza de la tenencia mediante la aplicación de estas Directrices deberían asegurar coherencia con las obligaciones existentes de los Estados con arreglo al Derecho Internacional, en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacional sobre los derechos humanos” (Directriz 1.1).



La posesión de tierra rural del Estado y todas las formas de propiedad gozan de seguridad jurídica únicamente cuando son legalmente reconocidas (Art. 86, a).





Reconocimiento y asignación de derechos y deberes de tenencia

Esta parte del análisis se enfoca en el alcance de la Ley para reconocer, respetar y proteger a todos los titulares y sus derechos de tenencia, incluido a aquellas personas cuyos derechos no están registrados oficialmente; y que, sin embargo, son considerados legítimos (DVGT 3A.1-2), dada la situación de vulnerabilidad por la que atraviesan y la importancia social, cultural, económica y ambiental que tiene la tierra para ellas (DVGT 1.1, 3B5 y 5.3). Específicamente, aquí se revisa el contenido de la Ley en relación al reconocimiento del derecho a la posesión de la tierra (DVGT 10, Tenencia informal), y el grado de inclusión de medidas de protección y seguridad a la tenencia legítima, especialmente a personas, familias y comunidades vulnerables, y de todos aquellos cuyos derechos no han sido reconocidos formalmente y que no cuentan con títulos de propiedad sobre su tierra y recursos (DVGT 7, Salvaguardas).

La posesión legítima de la tierra

La Ley reconoce y desarrolla el concepto de la propiedad pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta; y garantiza el derecho a la propiedad de estas formas (Arts. 22 y 85). La mayoría de estas categorías ya habían sido definidas en la Constitución de 2008 (Art. 321, Constitución), y estaban contenidas en la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, CLDA, de 2004 (Art. 19, CLDA)⁶. En realidad, la nueva forma que introduce la Ley es la propiedad mixta, la cual es la tierra “adquirida en copropiedad por el Estado y una persona natural o jurídica, nacional o extranjera” (Art. 85, e). En cuanto a la tenencia informal, un artículo aparte define la posesión agraria como la ocupación material, actual e ininterrumpida por un tiempo no menor de cinco años de “tierra rural del Estado” que ha sido adquirida de buena fe, sin violencia y sin clandestinidad, con el ánimo de que su propiedad sea reconocida y adjudicada (Art. 55). *La posesión de tierra rural del Estado y todas las formas de propiedad gozan de seguridad jurídica únicamente cuando son legalmente reconocidas* (Art. 86, a). La transferencia de la posesión y el traspaso a herederos son reconocidos en la Ley; no obstante, estos actos no constituyen por sí mismos títulos de dominio. Según la Ley, el derecho real de dominio sobre tierras en posesión sólo se constituye mediante acto administrativo que emane de la Autoridad Agraria Nacional, AAN (Art. 56). Además, como se analizará más adelante, las tierras rurales estatales que se encuentren en posesión no serán objeto de la política de redistribución del Estado (Art. 71).

⁶ La Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, CLDA, reconoció explícitamente que “(e)l aprovechamiento y trabajo de la tierra se puede hacer de forma individual, familiar, cooperativa, asociativa, comunal, autogestionaria o societaria, mientras cumpla su función social” (Art. 9, CLDA).



Como se evidencia de lo anterior, las disposiciones contenidas en la Ley de Tierras desconocen el derecho a la tenencia de la tierra que no haya sido legalmente reconocido. Esto entra abiertamente en contradicción con las Directrices de la Tierra de FAO, que llaman a los Estados a respetar y proteger los derechos de tenencia legítimos de tenencia, ya sea que estos hayan sido registrados oficialmente o no (DVGT 3.A.1, 3.A.2, 4.4). De hecho, en los últimos 50 años las posesiones de tierra rural privada han sido el motivo para iniciar trámites de legalización de la propiedad, amparados en la legislación civil y agraria del Ecuador. Por un lado, el Código Civil vigente⁷ define claramente⁸ y establece los elementos⁹ de la posesión, reconociendo el derecho del poseionario a esta forma de tenencia de tierra. Por otro lado, la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, CLDA, de 2004 establecía que la adjudicación procedía a favor de los poseionarios cuando la tenencia se había mantenido ininterrumpida por cinco años (Art. 39, CLDA)¹⁰. Las posesiones de campesinos, en ciertos casos, luego de prolongados procesos administrativos o judiciales, consiguieron ser intervenidas y expropiadas por la autoridad administrativa, hoy Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, STRA. Una vez convertidas en patrimonio público, la STRA procedía a legalizar las tierras a favor de los poseionarios mediante la adjudicación. En la mayoría de los casos, por diversos factores, como los reiterados y excesivos obstáculos legales y administrativos, las diversas formas de hostigamiento y presiones que incluyen la criminalización y estigmatización como invasores, impidieron que la tierra termine siendo legalizada a favor de los poseionarios. Hoy, la tenencia de la tierra para un número significativo de personas se encuentra en situación de informalidad. Un cálculo proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, da cuenta que al año 2012 aproximadamente 324.000, esto es el 12% de las 2,7 millones de propiedades rurales en el Ecuador, no tenían título legal de su tierra, mientras que 1,6 millones, o el 60%, no contaban con registros actualizados (BID, 2013: 77).

7 Codificación 2005-010, realizada por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 46, Suplemento, del viernes 24 de junio de 2005.

8 "(...) la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar o en su nombre. El poseionario es reputado dueño, mientras otra persona no justifica serlo" (Art. 715, Código Civil).

9 "Si un individuo toma la posesión de una cosa en lugar o nombre de otro, de quien es mandatario o representante legal, la posesión del mandante o representado principia en el mismo acto, aún sin su conocimiento. Si el que toma la posesión a nombre de otro, no es su mandatario ni representante, no poseerá sino en virtud de su conocimiento y aceptación, pero se retrotraerá su posesión al momento en que fue tomada a su nombre" (Art. 736, Código Civil).

10 Se "legalizará mediante adjudicación a favor de los poseionarios [...] cuando se compruebe una tenencia ininterrumpida mínima de cinco años, [...]" (Art. 50, LDA). El procedimiento se establece en los artículos 64 y 65 del Reglamento de la LDA.



Por lo demás, la Ley de Tierras cuenta con una serie de disposiciones que abordan de manera indiscriminada las invasiones de tierras (Arts. 118-121). La Ley define la invasión como “el acto arbitrario de apoderamiento o toma de tierras con o sin fuerza, violencia o clandestinidad o por la vía de hecho, de un predio rural en contra de la voluntad de su dueño, poseedor o administrador. La acción administrativa para hacer efectiva la defensa de la propiedad agraria no distingue la forma de propiedad, modo por el que se la adquirió o el destino de la misma” (Art. 118). *Cualquier persona puede demandar invasión y tendrá 90 días para poder aplicar la vía administrativa proporcionada en la Ley; en caso contrario, podrá recurrir a la vía judicial (Art. 119).* Una vez comprobada y declarada la invasión, la Autoridad Agraria Nacional, AAN, emitirá una resolución para iniciar el proceso de desalojo. Si bien se deberá asegurar que en este proceso se garanticen los derechos humanos y las garantías previstas en la Constitución (Art. 120), en la Ley no se especifican procedimientos para el trámite de invasión, ni las maneras cómo se garantizará el respeto a los derechos humanos, aspectos que serán tratados en el reglamento a la Ley (Art. 119). Las y los invasores y promotores de la misma, no podrán ser beneficiarios o adjudicatarios de tierras del Estado (Art. 120). Por lo demás, la AAN podrá remitir información a la Fiscalía General del Estado cuando presuma actos de ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras (Art. 120).

El respeto a todos aquellos con derechos de tenencia¹¹, independientemente si esos hayan sido registrados oficialmente o no, hace parte de los principios generales de gobernanza responsable; y llama a los Estados a otorgar el reconocimiento legal que incluye, entre otros, el apoyo técnico y jurídico, en especial a los agricultores y productores de pequeña escala, como la protección ante desalojos forzosos (DVG 3.A.1, 3.A.2, 4.4, 10.1 y 10.6). Tal como se mencionó líneas arriba, sin el reconocimiento a la posesión que no esté formalmente registrada, es decir, sin un título de propiedad, miles de familias que mantienen la tierra por la necesidad de trabajarla para producir alimentos, vivir en ellas y poder mantener su cultura familiar campesina, quedan en absoluto estado de desprotección; peor aún, con las disposiciones establecidas en la Ley en relación a las invasiones de tierra, quedan sometidas a inminentes abusos y arbitrariedades por parte de terceras personas. Así, un agro-empresario poderoso, traficante influyente o cualquier otra persona que tenga un interés comercial sobre la tierra, puede denunciar como invasores a posesionarios que empujados por necesidades básicas ocupan, trabajan y producen un predio; e incluso, encausar esta denuncia

¹¹ Las Directrices se refieren a la tenencia de la tierra como la legislación nacional se refiere a los diferentes tipos de posesión de la tierra.



por la vía judicial a través de las penalidades privativas de libertad que establece el Código Orgánico Integral Penal¹². Al respecto, no se puede dejar de decir que el tráfico de tierras es un problema latente en nuestro país; sin embargo, éste debería de ser abordado con una política integral de desarrollo territorial que incluya medidas específicas para frenar este fenómeno¹³. Esta política debe comenzar identificando claramente el número de personas y familias en estado de inseguridad de su tenencia, y las razones y necesidades que las empujan a recuperar, ocupar y producir un predio. Una Ley que regula el acceso a la propiedad de la tierra y que no reconoce la realidad de la informalidad de la tenencia de la tierra, estigmatizando a todo posesionario como invasor y colocándolos a la misma altura con aquellas que realizan tomas de tierra por motivos de tráfico y especulación, no es compatible con los principios de derechos humanos ratificados por el Estado. Estos aspectos pueden generar violaciones a los derechos humanos de familias posesionarias; no solo aquellos directamente vinculados con el acceso y el uso de la tierra, sino también todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Familias en posesión serán obligadas a desplazarse sin ningún tipo de protección hacia las periferias urbanas, alimentando el tráfico ilícito de tierras y generando un efecto adverso en las iniciativas dirigidas a frenar los asentamientos irregulares en áreas semi-urbanas. En consecuencia, se agravarán a futuro los conflictos sociales que existen actualmente en grandes ciudades, como la de Guayaquil.

12 De acuerdo al Código Orgánico Integral Penal, COIP, la usurpación es sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a dos años, incrementada de uno a tres años de prisión cuando es producida con intimidación y violencia (Art. 200, COIP). Además, la ocupación, uso ilegal de suelo y tráfico de tierras es causal para una pena privativa de libertad de cinco a siete años (Art. 201, COIP).

13 El Gobierno Nacional, a través del Decreto 1227 creó la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares y ha implementado la políticas “cero tolerancia a las invasiones” (CDH, 2015:1).



Garantías a la seguridad jurídica

De acuerdo a la Ley, el Estado otorgará protección inmediata para asegurar su integridad en casos de invasión, usurpación u otras formas que perturben o impidan el ejercicio pleno del derecho de propiedad o posesión sobre la tierra, de conformidad con la Ley (Art. 86, a). Las guías de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, al respecto, establecen una serie de medidas de protección específicas para que los Estados otorguen seguridad jurídica a personas, familias y comunidades vulnerables, especialmente mujeres y jóvenes, incluyendo a aquellos cuyos derechos no han sido reconocidos formalmente o no cuentan con títulos de propiedad sobre su tierra y recursos (DVGT 7). Pese a que ya se mencionó anteriormente que la seguridad jurídica está únicamente garantizada a las formas de propiedad y posesión rural legalmente reconocidas, a continuación se revisa el grado de inclusión de estas medidas de salvaguardas en la Ley de Tierras.

Consulta y consentimiento

Uno de los principios de aplicación esencial para contribuir a la gobernanza responsable es el de la consulta y participación para todos las personas y grupos con derechos legítimos de tierra¹⁴. Este principio llama a los Estados, antes de implementar cualquier tipo de política, a garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada en los correspondientes procesos de toma de decisiones de individuos y grupos que tienen derechos legítimos de tenencia y podrían verse afectados por decisiones que les afecten (DVGT 3B.6)¹⁵. Esto, sin duda, plantea un desafío importante para el marco legal e institucional nacional relacionado con la tierra y

14 Actualmente, existe una guía técnica elaborada por la FAO para que los organismos del Estado respeten y protejan el principio del consentimiento libre, previo e informado y puedan llevar a cabo consultas con la participación de los titulares de derechos según lo dispuesto en las Directrices (DVGT 9.9 y 3B.6). Guía Técnica sobre Gobernanza de la Tenencia. Respeto del consentimiento libre, previo e informado. Orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras. En: <http://www.fao.org/3/a-i3496s.pdf>

15 Este principio ha quedado transversalizado para los diversos temas que abordan las Directrices, por ejemplo, la definición de las categorías de derechos legítimos de la tierra (DVGT 4.4), la aplicación de salvaguardas para pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia en la implementación de políticas de reconocimiento y reasignación de derechos de la tenencia de la tierra (DVGT 7.3), la ejecución de las políticas de uso y control de tierra y recursos naturales del sector público (DVGT 8.6 y 8.7), la creación de instituciones representativas propias para obtener consentimiento sobre proyectos o medidas legislativas o administrativas que afecten a pueblos indígenas (DVGT 9.9), las inversiones de gran escala en territorios de pueblos indígenas (DVGT 12.5, 12.7, 12.10), las reformas redistributivas y expropiaciones (DVGT 15.4 y 16.2), entre otras.



recursos naturales en dos aspectos. Primero, plantea la necesidad de ampliar el goce efectivo del derecho a ser consultados cuando se trate de cualquier tipo de medida que pueda afectar los derechos legítimos de tenencia. En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH,¹⁶ ha llamado reiteradamente a los Estados a efectuar procesos adecuados y participativos que garantice el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en situaciones que impongan limitaciones o restricciones al ejercicio del derecho a la propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos naturales con el fin de que éstas no impliquen una denegación de su subsistencia¹⁷. Segundo, las Directrices plantean el reconocimiento del derecho a la consulta también para grupos no indígenas. Considerando estos dos aspectos fundamentales planteados en las Directrices, la Ley de Tierras no significa un avance en materia normativa¹⁸, ya que no menciona, mucho menos crea un mecanismo de consulta para la población rural en general, incluyendo aquellas personas o comunidades con posesión legítima de sus tierras, que garantice poder obtener su consentimiento ante la implementación de medidas de cualquier índole que los pudiera afectar; por ejemplo, la declaración de utilidad pública para proyectos de desarrollos o políticas de concesiones industrias mineras o petroleras en sus territorios.



16 Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas, párr. 129.

17 Comúnmente, se reconoce la propiedad del Estado sobre los recursos naturales del subsuelo, sin que exista ninguna norma que faculte a las comunidades indígenas a ejercer un ‘derecho al veto’ sobre una decisión del Estado respecto a la explotación de sus recursos naturales’. Argumentos expuestos por el Estado Ecuatoriano en del caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Sentencia de 27 de Junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrs. 128 y 129.

18 En la Constitución del Ecuador, el derecho de las personas a ser consultadas está garantizado como parte de los derechos colectivos enunciados cuando se trata de una medida legislativa que pueda afectar a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afro ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas (Arts. 56, 57, núm. 17, 58 y 59, Constitución); y como parte de la iniciativa popular para la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la función legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa (Arts. 103, Constitución).



la Ley hace mención a que los contratos agrarios no pueden obligar al desplazamiento o al desalojo de los habitantes y productores locales (Art. 90).

Desalojos forzosos

El derecho constitucional a no ser desplazados de sus tierras ancestrales es vuelto a mencionar en la Ley de Tierras como parte de los derechos colectivos para las comunidades, comunas, pueblos o nacionalidades de origen ancestral (Art. 78, e). Por lo demás, la Ley presenta dos menciones específicas en casos de desalojos para sectores no indígenas: para situaciones de invasión y en la celebración de contratos agrarios. En la primera, la Ley establece que se asegurará el respeto de los derechos humanos y las garantías previstas en la Constitución en el proceso de desalojo por motivo de invasión o toma arbitraria de tierras rurales (Art. 120).



En la segunda, la Ley hace mención a que los contratos agrarios no pueden obligar al desplazamiento o al desalojo de los habitantes y productores locales (Art. 90). Pese a haber estado incluida en una propuesta de ley presentada a la Asamblea Nacional en el año 2012¹⁹, la Ley no ha incluido explícitamente la prohibición de desalojos para otras poblaciones que no sean los pueblos ancestrales, mucho menos ha establecido procedimientos que garanticen el respeto de los derechos humanos cuando por cualquier motivo las personas tengan que ser desplazadas de sus hogares y medios de vida. En esta medida, la Ley no constituye un avance en el desarrollo de mecanismos específicos que realicen el derecho constitucional de la prohibición de desplazamientos arbitrarios (Art. 42, Constitución).

En los últimos años, organizaciones de derechos humanos del Ecuador han venido denunciado la ejecución de desalojos contra familias en el área rural y semi urbana en especial en las últimas décadas (CDH, 2015: 1). Los desalojos forzados han sido definidos por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas como “las acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y los recursos comunes de propiedad que estaban ocupando o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo”²⁰. En Ecuador, estos desalojos se han dado como resultado de diferentes situaciones que incluyen, una política pública de distribución de tierra mal concebida²¹; la declaratoria de zonas protegidas, reserva de producción faunística, zonas de seguridad o de riesgo para dar paso a planes de reestructuración urbana, o a la construcción de proyectos de

19 La propuesta del entonces asambleísta Jaime Abril del partido del gobierno presentada en marco de 2012 incluía la prohibición de desalojos arbitrarios e injustificados, el derecho a la reparación de las personas desplazadas y la creación de un Juzgado Agrario provincial que tenga entre sus competencias resolver procesos generados por la vulneración a los derechos de las comunidades campesinas, grupos de mujeres, pueblos y nacionalidades, entre otros.

20 Párrafo 4 de los Principios Básicos y Directrices sobre Desalojos y Desplazamiento generados por Desarrollo.

21 Caso desalojo a Asociación de Montubios (ASOMAC) el 11 de diciembre de 2015 en cantón Colimes.



desarrollo hidráulico²², o extractivos (minería a gran escala²³ o explotación petrolera), por mencionar algunos ejemplos. La revisión de estos casos de desalojos violentos cometidos contra la población rural y semi urbana pobre evidencian que no existe en el país una legislación que permita garantizar la aplicación de principios de derechos humanos que proteja a las personas de desalojos forzosos; esto es, el acceso a la justicia imparcial, a la asistencia letrada y jurídica, y la posibilidad de retornar, ser restituído, reasentado, rehabilitado e indemnizado adecuadamente (CDH, 2015: 12).

Al respecto, las Directrices establecen que uno de los principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia es la protección a los titulares de derechos legítimos por parte del Estado frente a la pérdida arbitraria de sus derechos de tenencia, en particular, ante desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional o internacional (DVG 3A.2, Principios Generales). De esta manera, la protección jurídica contra los desalojos forzosos contrarios a las obligaciones existentes de los Estados en el marco del derecho nacional o internacional, así como frente al acoso y otras amenazas (DVG 4.4), debe estar garantizada no solo para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia (DVG 9.5), sino a toda persona incluyendo aquellas que no hayan obtenido el reconocimiento legal de sus derechos de tenencia (DVG 7.6). En este punto hay que recordar que ya en el año 2007 se presentaron ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas los Principios Básicos y Directrices sobre Desalojos y Desplazamiento generados por Desarrollo, los cuales contienen una guía que sirven a los Estados para elaborar medidas y procedimientos que puedan ser aplicadas antes, durante y después de desalojos generados por proyectos de desarrollo para garantizar que éstos no violen los derechos humanos de las personas que pueden verse afectadas. Ninguno de estos avances en materia legal han sido considerados en la Ley de Tierras, la cual no contiene disposiciones que brinden la protección jurídica contra los desalojos forzosos y todo tipo de situaciones como hostigamientos, presiones, acosos y otras amenazas que puedan sufrir las poblaciones rurales más vulnerables.

22 Caso sector Nueva Prosperina el 17 de Octubre de 2014, caso desalojo a la Cooperativa Mérida Toral, Independencia 1 y 2, Jacobito Bucaram y 4 de Marzo en Isla Trinitaria el 27 de marzo de 2015, caso desalojo a la Cooperativa Mérida Toral en noviembre de 2015 y caso desalojo a diversas cooperativas en Monte Sinaí el 18 de junio de 2013. Se trata de zonas periféricas de la ciudad de Guayaquil.

23 Caso Tundayme en cantón el Pangui el 30 de septiembre de 2015.



Recursos judiciales

En cuanto al acceso a la justicia, las Directrices de la Tierra llaman a los Estados a proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tierra, esto es, el acceso a recursos judiciales u otros mecanismos administrativos y cuasi judiciales que sean eficaces, accesibles y económicamente asequibles a la hora de resolver los conflictos sobre los derechos de tenencia, y poner en ejecución las resoluciones en plazos breves (DVGT 3A.4, 4,9, 21.1). Las Directrices también destacan la necesidad de respetar y proteger los derechos civiles y políticos de los defensores de los derechos humanos, en especial los derechos humanos de los pueblos indígenas, de campesinos y campesinas, y otros grupos vulnerables que viven en el área rural. Los Estados deben observar sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando traten con personas y asociaciones que actúen en defensa de la tierra y los territorios (DVGT 4.8). Los Estados también deben garantizar el acceso a la justicia y asistencia jurídica sin discriminaciones, esto es, a quienes consideren que sus derechos no han sido reconocidos (DVGT 7.3), a las personas vulnerables y marginadas (DVGT 21.6), o a quienes no pueden acceder por sus propios medios a tribunales de justicia (DVGT 4.7). Adicionalmente, los Estados están llamados a crear tribunales especiales para solucionar las disputas sobre los derechos de tenencia (DVGT 21.2).

Al respecto, la Ley de Tierras aprobada contempla únicamente sanciones, reparación y restauración por daños causados a ecosistemas frágiles declarados por la Autoridad Agraria Nacional, AAN, en territorios comunitarios o en tierras de posesión ancestral, (Art. 84) pero no especifica el procedimiento a aplicar. Por lo demás, la Ley no establece ningún tipo de instrumentos especializados que permitan a las personas y grupos más vulnerables acceder a la justicia en caso de violación a sus derechos humanos relacionados con la tierra y el territorio. Cabe hacer mención aquí que más de una de las propuestas de ley presentadas a la Asamblea Nacional durante el año 2012 llamaron a la creación de instancias jurídicas con especificidad agraria, como un Juzgado Agrario, que resuelva los procesos generados por la vulneración a los derechos de las comunidades campesinas, indígenas, mujeres, entre otros²⁴. Así mismo, se propuso la introducción de procedimientos judiciales especiales en materia agraria en el Código de Procesamiento Civil; el acompañamiento y asesoramiento de la Defensoría Pública a los grupos de atención prioritaria en los procesos administrativos y

²⁴ Esta era la propuesta del asambleísta Jaime Abril por la provincia del Azuay, la que además proponía que los conflictos relativos a derechos de posesión o usufructo de territorios y tierras comunitarias sean resueltos de manera autónoma por instancias organizativas propias de esos pueblos, conforme sus normas y costumbres.



judiciales²⁵; la constitución de una Procuraduría de Derechos Agrarios para garantizar que no se vulneren los derechos de los diferentes grupos humanos con respecto a la tierra y que de seguimiento a los procesos administrativos que pudieran vulnerar los derechos de los titulares de derechos²⁶. No obstante, ninguna de estas propuestas se llegó a plasmar en la Ley de Tierras aprobada por la Asamblea Nacional. Dada el creciente ambiente de criminalización que se ha venido denunciando en los últimos años en el país²⁷, la falta de recursos judiciales especializados en una Ley de tierras y territorios socava aún el derecho a la defensa de defensores de los derechos humanos que trabajan por la tierra, el territorio y los bienes naturales.

25 Propuesta de la Red Agraria-Conferencia Plurinacional e Intercultural por la Soberanía Alimentaria, COPISA (Arts. 78-82).

26 Propuesta del Bloque del Movimiento Popular Democrático, MPD (Arts. 61-62).

27 En reiteradas ocasiones desde el año 2012, organizaciones sociales han venido denunciando la situación de defensores y defensoras de derechos humanos de pueblos indígenas y del ambiente en Ecuador ante la CIDH. En su informe de la Misión Internacional de investigación realizada en el año 2015, la FIDH constató la vulneración de garantías judiciales y de protección judicial debido al uso del derecho penal para neutralizar a los líderes sociales y defensores de derechos humanos y la notable impunidad frente a agresiones de las que han sido víctimas, la ambigüedad y arbitrariedad en el uso del tipo penal de terrorismo organizado, el sometimiento de líderes a procedimientos penales por su liderazgo en las movilizaciones sociales, la falta de independencia jurídica, entre otros.



Transferencia y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia



En esta parte se analiza la existencia de disposiciones en la Ley de Tierras que permiten la transferencia o reasignación voluntaria o involuntaria de los derechos de tenencia. Se analiza aspectos como reformas redistributivas, modalidades de afectación, incluyendo la expropiación y compensación, mecanismos para evitar la concentración y el acaparamiento, regulaciones para el mercado de tierras e inversiones a gran escala.

Reformas redistributivas

Según la Ley, la redistribución es una política a cargo de la Autoridad Agraria Nacional, AAN, la cual cumple el rol de “asesorar y facilitar la negociación para la compra directa de tierra rural por parte de organizaciones de agricultores” (Art. 72). Se trata entonces de una forma más de adjudicación que contempla la Ley; es decir, de disposición o enajenación de tierras que forman parte del patrimonio del Estado por parte de la AAN (Art. 59). Los beneficiarios/as acceden a un crédito otorgado por instituciones financieras públicas para la compra y producción de la tierra; la AAN “puede ceder la hipoteca a una de las indicadas entidades financieras, para garantizar el crédito adquirido o el crédito productivo, o los dos conjuntamente, de ser el caso”. Además, los beneficiarios pueden dar en garantía su producción, maquinaria o equipos o créditos afianzados con garantías personales (Art. 71). La adjudicación se da a favor de organizaciones de campesinos sin tierra o de la agricultura familiar campesina de la misma zona, que sean legalmente constituidas, previamente registradas, calificadas, verificadas, y cuyo proyecto o programa productivo presentado haya sido aprobado. Los beneficiarios son personas prioritarias previstas en la Ley (Art. 15), personas con altos niveles de pobreza o cuyos ingresos no alcancen una remuneración básica unificada, y propietarios con una superficie igual o inferior a la Unidad Productiva Familiar, UPF²⁸ (Art. 73). El Estado recuperará el valor de los predios expropiados, y cancelados a sus propietarios sobre el avalúo municipal a precios comerciales actualizados de la zona a través de la adjudicación en programas de redistribución de tierra (Arts. 102, 105 y 106).

28 La UPF es definida en la Ley como la “unidad de medida económica, estimada en un número de hectáreas de tierra productiva, que le permite a una familia rural percibir los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas que garantice el buen vivir, y que contribuyan a la formación de un patrimonio” (Art. 74). De acuerdo a la Ley, “(l)a producción de esta Unidad deberá generar ingresos suficientes para la reproducción familiar, pago de la tierra y utilidad para mejorar su sistema de producción y la calidad de vida” (Art. 75). La extensión, deberá asegurar ingresos mensuales no inferiores a la suma de dos salarios básicos unificados, y un excedente que les permita pagar el valor de la tierra y las inversiones hechas (Art. 76).



Organizaciones y movimientos sociales han venido exigiendo, especialmente en los últimos veinte años, ante organismos o instancias internacionales especializados la aplicación de una reforma agraria original, auténtica y nueva, que se apoye firmemente en el derecho humano a una alimentación adecuada, la soberanía alimentaria, los derechos al territorio y la libre determinación de los pueblos²⁹. Esta reivindicación ha sido uno de los fundamentos principales para que los Estados de la comunidad internacional reconozcan la necesidad de implementar reformas agrarias adecuadas o programas mejorados de redistribución de tierra dirigidos por el Estado³⁰. Al respecto, las Directrices establecen que reformas redistributivas por motivos sociales, económicos y ambientales, entre otros, en aquellos casos en que una alta concentración de la propiedad se combine con una gran pobreza rural atribuible a la falta de acceso a la tierra y que respete los derechos de todos los titulares de derechos legítimos de tenencia deberían garantizar la igualdad de acceso de los hombres y las mujeres a la tierra y un desarrollo rural integrado (DVGT 15.1-3). Los Estados deberían asegurar que las políticas de redistribución de tierra ayuden a los beneficiarios, bien sean estas comunidades, familias o individuos, a obtener un nivel de vida adecuado de la tierra que adquieran (DVGT 15.6), y brindar a los beneficiarios todas las formas de apoyo necesarias, como el acceso al crédito, los seguros de cosechas, insumos, mercados; la asistencia técnica en extensión rural, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda. Los costos totales de las reformas agrarias, incluidos los costos de los servicios de apoyo, deberían determinarse anticipadamente e incluirse en los presupuestos pertinentes (DVGT 15.8) y las contribuciones financieras y de otro tipo que se esperan de los beneficiarios deberían ser razonables y no significar para ellos una carga de deuda agobiante (DVGT 15.4).

Como se observa de las disposiciones mencionadas, si bien la Ley reconoce la necesidad de una política de redistribución de tierra, lo que en realidad propone es una mera transacción compra-venta donde la entidad estatal responsable actúa como medio para la negociación entre compradores y vendedores. Hay que decir en este punto que esta lógica no es nueva en nuestro país, y que responde a la tendencia internacional en las políticas de tierras implementadas por instituciones como el Banco Mundial

29 Ver: Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria, CIP (2004). La reforma agraria en el contexto de la Soberanía Alimentaria, el derecho a la alimentación y a la diversidad cultural: tierra, territorio y dignidad. Documento temático cinco. Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Porto Alegre, marzo 7-10 de 2006.

30 Véase al respecto las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional de FAO (2004) y la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, CIRADR (2006).



desde los años noventa basada en mercados de tierras eficientes y transparentes. Así, desde el año 2009, se implementó el “Plan de Fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador”, más conocido como “Plan Tierras”; el cual fue reemplazado desde el 2014 por el proyecto “Acceso a Tierras de los productores familiares y Legalización Masiva en el territorio ecuatoriano”, (proyecto “ATLM”, por sus siglas). El alcance en la redistribución de predios estatales, quizás el componente de esta medida que mayor expectativas generó, medido tanto por el número de hectáreas efectivamente distribuidas³¹ como por la posibilidad de generar los medios de vida que aseguren la soberanía alimentaria de los sectores más necesitados³², ha sido ampliamente cuestionado³³.

De hecho, la medida de titularización en co propiedad de la tierra para asociaciones calificadas como beneficiarias bajo el arbitrio y discreción de los funcionarios públicos responsables de esta política, ha encontrado limitaciones, entre otros, en dos aspectos. Primero, las asociaciones de agricultores, que bajo este programa compraron los predios expropiados a banqueros, sin ninguna consideración prioritaria, fueron inmersas en exigentes y severas condiciones para el pago de las hipotecas ante el entonces Banco Nacional de Fomento, BNF, hoy BanEcuador, correspondientes a una lógica bancaria-empresarial más que a una de economía popular y solidaria. Estas responden a los reglamentos y normas que exige el Código Orgánico Monetario y Financiero a los bancos; y establece, en el caso de mora de treinta días en el pago de

31 La primera versión del Plan Tierras, implementado desde octubre de 2009 hasta diciembre de 2013, buscaba intervenir aproximadamente 2,5 millones de hectáreas de tierra con el objetivo de reducir el coeficiente de Gini de desigualdad en la redistribución de la tierra de 0,80 a 0,70.

32 El Plan Tierra promovía el acceso a la propiedad de la tierra a aquellos sectores más necesitados (productores agrícolas sin tierra, minifundistas, priorizando a los jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios/as del Bono de Desarrollo Humano, y miembros de las nacionalidades y pueblos indígenas) con el objetivo de garantizar, fundamentalmente, la función social de la tierra; esto es, la de asegurar la soberanía alimentaria, la redistribución de la riqueza y la generación de empleo, como factores fundamentales para el crecimiento económico y el buen vivir (SENPLADES, 2012: 8).

33 Ver informes de la Unión Tierra y Vida para conocer las razones por las que esta medida gubernamental no ha alcanzado sus objetivos.

34 El Contrato Compra Venta de Certificados de Pasivos Garantizados y Préstamo Mutuo entre las Asociaciones y el entonces Banco Nacional de Fomento estableció que en caso de mora de treinta días en el pago de un dividendo o parte de él, el Banco tiene la potestad de dar por vencido el plazo establecido para el pago del precio de venta acordado y de todas las obligaciones vigentes, y proceder al recaudo judicial de todo lo debido, incluyendo el 50% transferido de manera gratuita por el MAGAP (cláusula cuarta y sexta). Además, la Escritura de Convenio de Asignación entre el MAGAP y las asociaciones delega al MAGAP, en el caso que las asociaciones no cumplieran con sus compromisos, de demandar por vía administrativa o judicial la restitución del valor equivalente al 50% del avalúo del predio (cláusula quinta, octava, novena y décima).



un dividendo o parte de él, dar por vencidas las obligaciones y proceder al recaudo judicial de todo el saldo restante y pendiente de pago³⁴. En los cuatro años desde la venta de la tierra a las asociaciones, la falta de voluntad política por parte de la institución responsable, MAGAP, para singularizar los títulos indivisos otorgados a más de una asociación, impidieron que éstas sean sujetas de crédito productivo; y no han existido políticas diferenciadas que prioricen su condición como beneficiarios de dicha medida que les permitan acceder a apoyo productivo, mercados, riego e infraestructura, etc.³⁵ Segundo, muchas asociaciones confrontan, en su mayoría, precios altos definidos por la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad, UGEDEP,³⁶ mediante avalúo comercial para la recuperación de la cartera vencida de los banqueros cuyas propiedades fueron incautadas con la crisis del año 2000. Por lo tanto, estos no constituyen en realidad precios sociales, a pesar de los subsidios otorgados por el Estado³⁷. La evidente limitación del enfoque de la política de redistribución actual bajo una lógica de mercado de tierras ha sido reconocida implícitamente en la vigésima tercera transitoria de la Ley, la cual llama a la AAN, conjuntamente con la institución financiera pública responsable, a identificar los problemas relacionados con el pago de los predios de la banca cerrada y promover la resolución de los mismos, incluyendo su reestructuración de la deuda de acuerdo a

35 Para aquellas asociaciones que han conseguido tener insumos, créditos y mercados asegurados a través de esta política, este acceso se ha dado a costa de su encadenamiento a un modelo de producción agrícola convencional y controlado por monopolios con el fin de incrementar su productividad tanto para alcanzar las metas establecidas por el gobierno en el Programa Nacional de Agroenergía como para cumplir con sus obligaciones bancarias. En: Ericsson, Karin (2013). Tierra + campesino= ¿Soberanía Alimentaria? El uso de la tierra de la hacienda La Indiana después de la transferencia de tierras a asociaciones campesinas. Trabajo final para el curso Soberanía Alimentaria y Políticas Públicas FLACSO Ecuador (documento inédito).

36 La UGEDEP, fue creada para gestionar las empresas que estaban anteriormente en manos de la AGD.

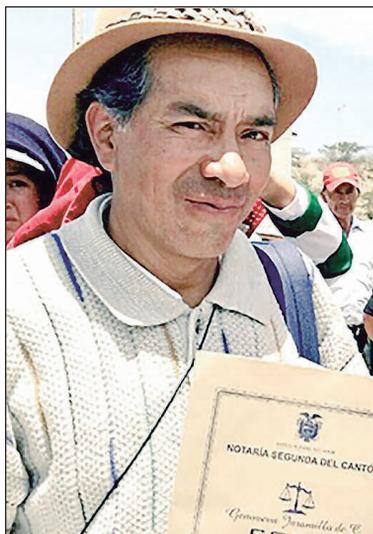
37 La forma de pago que se estableció entre el Plan Tierras y las asociaciones fue a través de la venta de Certificados de Pasivos Garantizados (CPG) - papeles sin interés emitidos por la extinta Agencia de Garantías de Depósitos, AGD como promesa de pago a los depositantes de la banca quebrada durante la crisis financiera de 1999. Estos papeles fueron vendidos a las asociaciones campesinas para la compra de predios rústicos incautados en manos del MAGAP. La asociaciones asumieron el total del valor del predio en CPGs, pero la mitad de estos fue subsidiada por el Estado, mientras que la otra mitad se convirtió en una hipoteca abierta a favor del Banco Nacional de Fomento, BNF. Como cualquier otro comprador de CPGs, las asociaciones asumieron una hipoteca a un plazo de quince años (con dos años de gracia), contados a partir de la fecha de suscripción del contrato y a una tasa de interés anual fija del 5%.



la Ley³⁸. Por lo demás, hoy, luego de 6 años de aplicado el Plan Tierras, el acceso a la tierra de miles de familias en posesión de tierra estatal y que solicitaron ser beneficiarias continúa sin resolverse. De acuerdo a la Ley, la redistribución “(n)o incluye a las tierras rurales estatales que se encuentren en posesión agraria” (Art. 71), por lo que estas personas no serán ahora beneficiarias de la política del Estado, a pesar de que muchas ya habían iniciado sus procesos de legalización de sus posesiones legítimas.

Afectación, expropiación y compensación

La ley define la afectación como la función de la AAN de limitar, intervenir, regular o transferir el derecho de propiedad sobre la totalidad o una parte de un predio rural. La tierra es afectada por la AAN a través de la expropiación y la declaración de inexistencia del derecho de posesión y del derecho de propiedad. La afectación se da cuando exista más de una de las causales de expropiación, cuando se incumpla con los plazos establecidos para el cumplimiento de la función social y ambiental, y cuando exista una declaratoria de utilidad pública o interés social sobre un predio rural improductivo (Art. 100-101). La ley establece siete causales de expropiación: a) al no haber sido explotadas



por más de dos años consecutivos, salvo caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobados (función social); b) cuando no se respeten las normas y parámetros ambientales y se cometa un delito ambiental sin que haya sido reparado (función ambiental); c) cuando haya sido ineficientemente explotada y no haya mantenido los promedios de productividad de la zona, sin que se hayan iniciado correctivos en los últimos 18 meses a partir de la notificación (función social); d) cuando exista gran presión demográfica técnicamente calificada y previo informe de la AAN y Planificación; e) donde haya latifundio o concentración; f) cuando se reincida en los literales precedentes; y, g) donde hayan relaciones precarias o prácticas ilegítimas para perturbar la posesión, impedir el uso de caminos o servidumbres a los propietarios o poseedores

38 En el plazo de 90 días a partir de la promulgación de la Ley (Vigésima Tercera Disposición Transitoria).



de predios colindantes o ejecutar prácticas monopólicas con la finalidad de obligarlos a enajenar su predio o posesión (Art. 103). Los predios expropiados serán destinados exclusivamente a la producción dentro de los programas de redistribución de tierras de la AAN (Art. 102).

Como se observa, la Ley de Tierras contiene tres causales adicionales en comparación con la LDA³⁹; no obstante al igual que la LDA⁴⁰, éstas resultan ambiguas, toda vez que vienen acompañadas de sus respectivas excepciones y salvedades. Por ejemplo, la Ley aclara que si un propietario no mejora la productividad de su tierra en un plazo de 12 meses luego de notificado por la AAN, tiene 6 meses adicionales para corregir esta situación, y una multa anual del 10% del avalúo municipal solo si se concreta la expropiación del predio (Art. 103, párrafo final). Es decir, que además de prevenir al propietario ocioso que mantiene improductiva la tierra, éste dispondrá de suficiente tiempo para poner a producir su propiedad, evitando así la expropiación. Además, será muy fácil para un empresario que concentra la tierra para fines de producción de caña de azúcar o palma aceitera evitar la expropiación al cumplir con el cálculo de eficiencia y eficacia de la producción agraria del predio, mencionados en la Ley como criterios referenciales para la evaluación del cumplimiento de la función social (Anexo Técnico Dos).

La expropiación se hace previa cancelación del valor del predio correspondiente al avalúo municipal a precios comerciales actualizados de la zona (Arts. 102 y 105), cancelado de contado a su propietario o representante legal; y recuperado a través de la adjudicación en programas de redistribución de tierra (Art. 106). Con esto, la Ley de Tierras no marca distancia de la LDA, la cual así mismo determinaba que el precio

39 La LDA en comparación con la ley de 1973 y redujo a cuatro causales de expropiación, estos eran, a) cuando las tierras sean explotadas mediante sistemas precarios de trabajo o formas no contempladas en la ley como lícitas, b) cuando para su explotación se empleen prácticas que atenten contra la conservación de los recursos renovables, c) cuando las tierras aptas para la explotación agraria se hayan mantenido inexploradas por más de dos años consecutivos y, d) cuando exista gran presión demográfica (Art. 32).

40 En este sentido, cabe recordar que la expropiación establecida en la Ley de Reforma Agraria del año 1964 para aquellos predios que contravenían normas jurídicas relacionadas con el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra fue prácticamente inaplicada, debido a las numerosas excepciones a sus causales y por la falta de facilidad en la ejecución y claridad conceptual. Así también, la Ley de Reforma Agraria del año 1973, si bien garantizaba el derecho de propiedad sobre tierra rústica que cumpla la función social, establecía criterios de afectación que resultaron demasiado imprecisos y ambiguos, y que, finalmente, produjo interpretaciones subjetivas y parcializadas a favor de los terratenientes (T. Hidalgo, 2010: 148 -149).



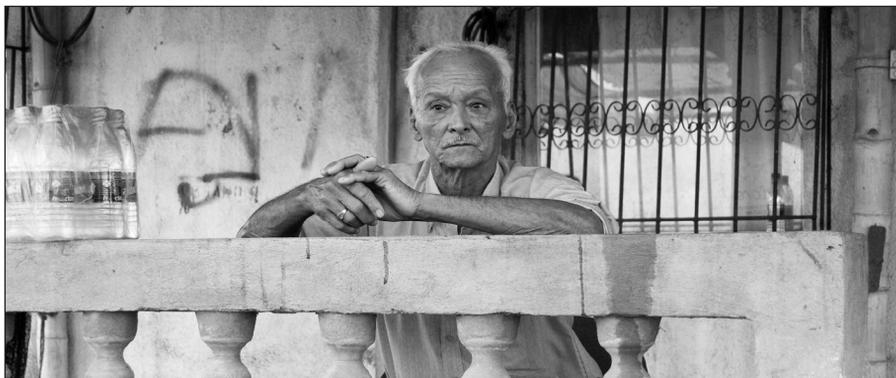
de la tierra expropiada debía pagarse en dinero efectivo, y correspondía al avalúo comercial actualizado practicado por el entonces INDA, hoy Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, STRA⁴¹. A diferencia de la LDA⁴², el propietario del predio expropiado tiene el derecho de impugnar el precio, pero no el acto administrativo de expropiación, por vía contencioso administrativa (Art. 105, e). Si bien la AAN notificará la resolución de impugnación a la expropiación, no se menciona el procedimiento administrativo de dicho acto en la Ley (Art. 104, b). La AAN deberá planificar la provisión de los recursos y partida presupuestaria para el pago de la expropiación, la cual no procederá sin la disponibilidad y suficiencia presupuestaria (Art. 107, a)⁴³. Los programas de redistribución de tierras podrán ser financiados a través de un Fondo Nacional de Tierra (ver más adelante), el cual contará con un monto determinado anualmente por la AAN para el pago del valor de los predios expropiados (Art. 38). Finalmente, otro aspecto controvertido de la Ley en relación con la expropiación tiene que ver con la exclusiva potestad de la AAN de monitorear e identificar los predios inmersos en dichas causales (Art. 104, a).

De acuerdo con las Directrices, la aplicación de leyes de manera oportuna y eficaz debe prever que la prestación de servicios relativos a la tenencia y su administración debe ajustarse a las obligaciones y compromisos voluntarios existentes en el marco nacional e internacional, y debe ser accesible, ágil, eficiente, apropiada y simple, sin comprometer su calidad (DVG 6.2 y 6.4). En todos los años de aplicación de la LDA la dilatación de los procedimientos de expropiación por parte del antiguo INDA, actualmente Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, STRA, debido a la posibilidad de interponer impugnaciones a la declaración de expropiación vía administrativa y

41 La LDA, así como la Ley de Fomento de Desarrollo Agropecuario de 1979 (Art. 85, Ley 1979), estableció que las tierras inexploradas por dos años que serían expropiadas, debían pagarse en efectivo, de acuerdo al avalúo comercial actualizado. El propietario podía ampararse en las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil si no estuviese de acuerdo con el precio (Art. 33, CLDA y Art. 45 y 46 del Reglamento de la LDA). Este fue uno de los retrocesos más importantes en comparación con la Ley de 1973, la cual establecía que aquellas tierras o parte de ellas que se hubieren mantenido inexploradas por más de dos años consecutivos eran reversibles, es decir, pasaban a manos del entonces IERAC sin pago o indemnización (Art. 32, Ley 1973).

42 La LDA estableció la responsabilidad de los directores distritales del INDA de declarar la expropiación de las tierras; no obstante, estas podían ser impugnadas a través del Director Ejecutivo del INDA (Art. 33) o de acciones jurídicas de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo (Art. 47, LDA).

43 Esta fue una de las objeciones presentadas por el Presidente a la Ley de Tierras a la cual la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional se allanó.



contencioso administrativa, y del precio, vía judicial (Art. 33 CLDA); y el incumplimiento en el pago del precio de las tierras, han sido los principales impedimentos para la adjudicación efectiva de tierra a campesinos. El procedimiento establecido en la Ley de Tierras aparece aún más restringido dada la falta de claridad en el acto administrativo de impugnación, y la posibilidad que tiene el propietario de objetar el precio por vía de lo contencioso administrativo. Esto, sumando a la serie de excepciones a las causales previstas en la Ley, terminará imposibilitando la expropiación efectiva de un predio⁴⁴ y favorecerá, en última instancia, al titular de la propiedad, quien en el peor de los casos podrá dar en arrendamiento su propiedad a través de las nuevas formas de contratos legalizados en la Ley, o, adjudicar la tierra garantizándose previamente el pago a precio comercial de la misma. Más aún, es cuestionable la subordinación del procedimiento de expropiación a la disponibilidad y suficiencia de fondos presupuestarios para su ejecución, contenido que fue introducido en la objeción parcial propuesta por el Presidente de la República al texto inicial de la Asamblea. Todo esto conlleva a preguntarse qué tierras llegarán a ser expropiadas y puestas a disposición para los programas de redistribución; y cuál será el costo que será cargado finalmente a las poblaciones de campesinos sin tierras que accedan a los programas de redistribución del Estado.

44 En este sentido cabe recordar, que la expropiación establecida en la Ley de Reforma Agraria del año 1964 para aquellos predios que contravenían normas jurídicas relacionadas con el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra fue prácticamente inaplicada, debido a las numerosas excepciones a sus causales y por la falta de facilidad en la ejecución y claridad conceptual. Así también, la Ley de Reforma Agraria del año 1973, si bien garantizaba el derecho de propiedad sobre tierra rústica que cumpla la función social, establecía criterios de afectación que resultaron demasiado imprecisos y ambiguos, y que, finalmente, produjo interpretaciones subjetivas y parcializadas a favor de los terratenientes (T. Hidalgo, 2010: 148 -149).



Marcha plurinacional por los pueblos

Concentración y acaparamiento

La Ley define el latifundio como “la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada, de propiedad de una persona natural o jurídica que sobrepase los máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional, de acuerdo con la zonificación productiva del país, a la infraestructura disponible, al tipo de cultivo o actividad agraria”. La eficiencia es medida según criterios de productividad promedio de la zona, de conformidad con las variables del Anexo Técnico Dos de la Ley (Art. 110). La Ley también prohíbe la concentración de tierras definida como aquella que atente contra la eficiencia de la producción agraria y afecte o distorsione los precios justos y los mercados (dominio o abuso de poder de mercado), que genere especulación de las tierras rurales, esté ubicada en zonas con presión demográfica, impida la participación en el mercado a medianos y pequeños productores, cree y consolide



monopolios o oligopolios en la producción de alimentos y que atente contra los objetivos de la soberanía alimentaria (Arts. 111 y 112). Por lo demás, no existe ninguna disposición en la Ley que prohíba la extranjerización de la tierra privada o estatal (ver más adelante); con excepción de una mención que excluye la venta de tierras estatales a extranjeros cuando estas estén situadas dentro de los 20 kilómetros adyacentes a las fronteras del país, y en áreas protegidas y de seguridad (Arts. 21 y 63). Por lo demás, queda establecido que no se podrán expropiar predios de la Unidad de la Productiva Familiar, UPF, o de la economía popular y solidaria inferiores a 25 has. en la sierra, 75 has. en la costa y 100 has. en la Amazonía (Art. 100).

La LORSA mandaba claramente a que la Ley que regule el régimen de propiedad de la tierra no solo defina el latifundio, sino su extensión; además de los procedimientos para su eliminación (Art. 6). Esto significó, sin duda, un avance normativo en comparación con la LDA de 1994, la cual no introdujo límites a la propiedad privada de la tierra, mucho menos al latifundio. Al igual que la LDA, y contrariando el mandato de la LORSA, la Ley de Tierras no define la cantidad de hectáreas que constituye un latifundio. De hecho, la limitación de la propiedad de tierra bajo la forma privada es uno de los aspectos de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Las Directrices de la Tenencia también establecen que los Estados podrían establecer límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas (DVG 15.2). Finalmente, la introducción de límites claros es relevante considerando la tendencia internacional de transferencias de derechos de tenencia a gran escala a inversores. Las Directrices son determinantes al establecer que los Estados deberían proporcionar garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia. Entre dichas garantías, podrían encontrarse la introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y la reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada, como, por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria (DVG 12.6). Esto ha sido reconocido por el anterior Relator Especial para el Derecho a la Alimentación Adecuada, Olivier de Schutter, quien en un informe temático sobre tierra recomendó que para asegurar el goce del derecho a la alimentación, los Estados deben, entre otras medidas, aplicar las leyes de límite de tierras⁴⁵.

45 Los límites a la propiedad no deben ser de ninguna manera aplicables a las tierras y territorios colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos y montubios.



Finalmente, la introducción de límites claros es relevante considerando la tendencia internacional de transferencias de derechos de tenencia a gran escala a inversores.





Históricamente, la región de la costa ecuatoriana ha sido escenario de diversos auges explotadores de materia prima que han demandado la extensiva utilización de la tierra; y, en consecuencia, su concentración y desgaste. La desigual estructura agraria se consolidó en el nuevo siglo a través políticas neoliberales que favorecieron la modernización de la producción agrícola a gran escala en manos de la clase terrateniente agro-exportadora. Por poner un ejemplo, el efecto concentrador de tierra causado por el monocultivo de caña de azúcar es ampliamente conocido. De acuerdo al III Censo Agropecuario del 2000, el 75% del total de las hectáreas destinadas a la producción de caña de azúcar estaba concentrado en manos del 4% de las UPAs con propiedades mayores a 200 has. Usando los datos del Censo, el Sistema de Investigación Agraria del Ecuador, SIPAE, observó que los cantones de influencia de los principales ingenios azucareros registraron los niveles más altos de concentración de tierra en el país: Marcelino Maridueñas, cantón de influencia del Ingenio San Carlos tiene un coeficiente de Gini de desigualdad en la tenencia de 0,91; Milagro, de influencia del Ingenio Valdez, de 0,75; y La Troncal de Ecuados, de 0,84 (SIPAE 2010). Datos más actuales del año 2013 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, dan cuenta que 113.160 has. estaban concentradas mayormente en la provincia del Guayas, donde se producen más de 6 millones de toneladas de azúcar⁴⁶. Por lo demás, se prevé un incremento anual de 10 mil has. hasta llegar a las 83 mil has. en el 2020 para la producción de etanol anhidrido⁴⁷. La ampliación de la frontera agrícola de caña de azúcar se obtendría de la reconversión de cultivos y de la siembra en nuevas extensiones de tierras incorporadas al sistema de riego en áreas con mayores potencial de siembra, estas son, las provincias de Guayas, Los Ríos, Cañar y Santa Elena⁴⁸.

De acuerdo con analistas técnicos del MAGAP, el crecimiento de la producción agrícola nacional de 2015, el más alto de toda la década⁴⁹, responde mayormente al crecimiento en la producción de los principales cultivos del Ecuador, estos son la caña

46 Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, INEC (2013). Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua 2013.

47 Con esto se pretende alcanzar la meta de 800 millones de litros de etanol anhidrido para el año 2020 con una fórmula del 15% de etanol anhidrido en la gasolina extra. En: El Telégrafo (2013). "El biocombustible ahorra 14 millones de dólares al Estado". Diciembre 15 de 2013. Visita mayo 1 de 2015.

48 Esta información aparece en el informe "Biocombustibles" de Proecuador publicado en el año 2013.

49 A finales del 2015, se esperaba el 4% de crecimiento en la producción nacional agraria, con 24,6 millones de toneladas, lo que significa la producción más alta de la década (Guerrero y Sarauz, 2015: 10).



de azúcar, la palma africana, banano y maíz duro seco, especialmente de los primeros; justificado principalmente por el aumento en la eficiencia productiva medida por el Índice de Productividad Agrícola, entre otros factores (Guerrero y Sarauz, 2015: 10). Esto responde a un enfoque simplista que calcula la eficiencia desde la suma total de la productividad de todos los factores de producción, y que justifica la necesidad de modernizar los sectores de baja productividad, comúnmente asociados a campesinos de pequeña escala, con la aplicación paquetes tecnológicos (semillas transgénicas, agroquímicos y fertilizantes, etc.)⁵⁰. Este cálculo no toma en cuenta ninguna otra variable u otros aspectos determinantes para la agricultura de pequeña escala. De hecho, existe suficiente investigación empírica que ha demostrado que la pequeña agricultura es capaz de alcanzar niveles de eficiencia relativamente más altos o iguales que la agricultura de gran escala;⁵¹ y más aún, la supera cuando se introducen otros objetivos económicos más amplios, como la mejora de la seguridad alimentaria de la población, la generación de más empleo por hectárea, la distribución de ingresos, el impacto positivo en el medio ambiente y el valor cultural y social de la tierra a las familias que allí habitan (Berry, 2014: 68). La Ley de Tierras condiciona la prohibición del latifundio al nivel de productividad que tenga la gran propiedad, sin determinar los parámetros técnicos que permitan medir lo que implícita y eufemísticamente introduce como un “latifundio eficiente”⁵². En esta lógica, es suficiente que una gran propiedad se encuentre aprovechada con caña de azúcar, y otros monocultivos que generen una “alta productividad” para ser considerada eficiente y que cumpla con su función social, incluyendo con la soberanía alimentaria⁵³; y, en consecuencia, no ser sancionada con la expropiación.

50 Es decir, la relación entre el valor de la producción de una entidad económica, en este caso, la UPA y el valor o costo de todos los insumos utilizados en esa producción, o su costo de oportunidad.

51 Un nivel más alto de productividad de la tierra, es decir que alcanza más valor por hectárea, que la agricultura grande.

52 El texto aprobado por la Asamblea Nacional el 7 de enero de 2016, y posteriormente eliminado de la objeción parcial del Presidente, incluía un anexo técnico II que establecía el índice de eficiencia de la Unidad Productiva Agropecuaria. Este medía la producción con una mínima inversión de recursos en el sistema de producción e incluía la relación del rendimiento de la UPA/rendimiento promedio de la localidad; la relación del ingreso intra UPA/ingreso extra UPA; y la relación del beneficio/costo de la producción.

53 La agencias públicas vinculadas a la producción de agrocombustibles usan como ejes centrales de su discurso la soberanía alimentaria, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo agroindustrial. Argumentan, en primer lugar, que la reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) conlleva no solo un decrecimiento de la contaminación ambiental, sino también un importante ahorro económico para el Estado. En segundo lugar, afirman que el programa fomenta la generación de empleos a través de la inclusión productiva de los agricultores a la agroindustria de la caña de azúcar con la cobertura del 39% de los costos de producción y la garantía de la comercialización de las semillas. En tercer lugar, enfatizan que la producción de azúcar no se vería afectada, debido a que la ampliación de cultivos se daría en predios baldíos.



En el Ecuador, la principal limitación para efectuar aproximaciones reales al problema actual del acaparamiento de la tierra ha sido la falta de información y datos actualizados que proporcionaban principalmente los censos agropecuarios: el último censo se realizó hace más de 15 años. En este sentido, la introducción de un sistema de información pública agropecuaria capaz de generar, administrar y proveer información oportuna y actualizada en coordinación entre la AAN, la Autoridad del Sistema Nacional de Registro y de Datos Públicos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, constituye un elemento importante en la Ley (Arts. 41, 42 y 43). No obstante, si bien la Ley ratifica la prohibición de la concentración de la tierra, establecida previamente por mandato constitucional (Art. 282, Constitución), y crea el Sistema de Información Pública, la ambigüedad en la definición y la ausencia de mecanismos para eliminar esta situación, deja en entredicho la posibilidad de aplicar la causal de expropiación establecida en el Art. 103.e. Investigaciones más recientes sobre la estructura agraria han identificado que el sistema de multipropiedad o de la adquisición progresiva, por parte de grupos empresariales, de predios en manos de campesinos y de distintas extensiones dispersas geográficamente, a través de mecanismos de compra-venta voluntarios o forzados constituye una nueva modalidad de la concentración de la tierra (Brassel *et al.*, 2008: 27). En este sentido, la Ley no constituye un avance normativo en el establecimiento de un procedimiento claro que permita sancionar estas nuevas modalidades acaparamiento y concentración de tierras, y eliminar definitivamente el latifundio, tal como se dicta en la LORSA. Al no definir la extensión y permitir la introducción implícita del concepto de “latifundio eficiente”, no solo se está incumpliendo con el mandato de la LORSA (Art. 6, LORSA) y de la Constitución (Art. 282, Constitución), sino que se está protegiendo a la gran propiedad concentradora de tierras y recursos productivos. De esta manera, luego de 50 años de aplicadas políticas de contra reforma agraria y aplicada la neoliberal LDA en los años noventa, finalmente, el sector empresarial agroexportador, ha conseguido blindar cualquier posibilidad de afectación a sus grandes propiedades.



Fondo Nacional de Tierras

Respondiendo al mandato constitucional y a la LORSA, la Ley establece un Fondo Nacional de Tierras, FNT, que será administrado por una empresa pública presidida por la AAN u otra autoridad administrativa, con el objetivo de gestionar el patrimonio de tierras rurales estatales y apoyar financieramente la promoción del desarrollo rural y la eficiente producción de las tierras redistribuidas. Para esto, se constituirá *fideicomisos administrados por entidades financieras públicas y fiduciarias privada*. El FNT cuenta con tierras rurales estatales, activos, muebles e inmuebles en manos de la AAN, predios expropiados, recursos provenientes de la adjudicaciones, de la cooperación internacional, asignación presupuestaria, entre otros (Art. 36 y 38). De acuerdo a la Ley, será tarea del Presidente de la República elaborar el reglamento que establezca los requisitos de acceso, modalidades de crédito y de pago que se otorguen, entre otros (Art. 37). La Ley establece claramente que para acceder a los programas de redistribución de tierra financiados a través del FNT, la AAN calificará a los usuarios, que serán exclusivamente organizaciones legalmente reconocidas por la agricultura familiar campesina y la economía popular y solidaria, quienes deberán realizar un proyecto productivo con la asistencia y seguimiento técnico de la referida AAN y con la supervisión financiera a cargo de una entidad competente. Para la compra de la tierra, el FNT proveerá tanto del financiamiento a través de mecanismos preferenciales y los subsidios a las tasas de crédito; y así como de los recursos para el pago del valor de los predios expropiados, monto que será determinado anualmente por la AAN (Art. 38).

De acuerdo a lo que establece la Ley, la política de redistribución de tierras será manejada, en última instancia, por la figura de *fideicomisos administrados por entidades financieras públicas y fiduciarias privada*, respondiendo a la lógica neoliberal de los programas de acceso a la tierra basados en mecanismos de mercado, o de compra-venta voluntaria de tierras promovidos por el Banco Mundial e implementados desde los años noventa⁵⁴. A través de este instrumento, los campesinos no tendrán que esperar los costosos, demorados e ineficientes procesos de expropiación, sino que entrarán en negociación directa y voluntaria con grandes propietarios dispuestos a vender sus tierras a precio comercial, transacción que será facilitada por la entidad pública presidida por la AAN u otra autoridad administrativa. De hecho, el análisis comparativo del desempeño de este modelo ha concluido que no existen evidencias

54 Las primeras versiones del modelo de acceso a la tierra por la vía del mercado fueron aplicadas durante los años 1980 en Zimbabwe y en algunos países de América Latina. A partir de los años 1990 y con el impulso del Banco Mundial se han aplicado este tipo de programas en Colombia, Suráfrica, Brasil, Guatemala, Namibia y Filipinas.



empíricas que demuestren que se haya garantizado el acceso a la tierra a un porcentaje significativo de los grupos vulnerables que la necesitan, ni que se redistribuya o desconcentre la tenencia de la tierra en proporciones que posibiliten efectivamente la superación de enormes brechas sociales⁵⁵. Por lo general, este tipo de programas tienden a excluir a la población con menos niveles de educación e ingresos, ya que exigen trámites complejos y de altos costos, como la elaboración de proyectos productivos; y resultan demasiado onerosos para el presupuesto del Estado en la medida en que la compra-venta de tierra se realiza a precios de mercado, o incluso a precios superiores. Esto entraría en contradicción con las Directrices, las cuales establecen que los Estados deben brindar a los beneficiarios de los programas de redistribución de tierras todas las formas de apoyo necesarias, y las contribuciones financieras que se esperan de los beneficiarios deben ser razonables y no significar para ellos una carga de deuda agobiante (DVGTT 15.1-8). Tal como se determina en la Ley, el FNT terminará convirtiéndose en el instrumento central de la política de redistribución de tierra del Ecuador, reemplazando cualquier posibilidad de implementar en el país un programa de reforma agraria integral.

Inversiones extranjeras y contratos agrarios

En cuanto a las inversiones, la Ley permite que las empresas públicas extranjeras puedan “adquirir, arrendar o tomar en usufructo, tierras rurales para proyectos de producción agraria”, incluyendo aquellos considerados de “interés nacional en *asocio* con empresas públicas nacionales, compañías de economía mixta, personas naturales o jurídicas privadas, comunidades o empresas comunitarias, siempre y cuando estas mantengan la propiedad de la tierra”. A diferencia de lo que se determinan para las empresas públicas, las empresas privadas extranjeras, adicionalmente pueden participar *directamente* en estos proyectos agrarios (Art. 20). La Ley prevé que “la compra-venta, 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, las mil hectáreas en la Costa y mil quinientas hectáreas en la Amazonía y Galápagos” (Art. 19). De acuerdo a la Ley, el único criterio para la autorización de estas transferencias es “que no se afecte la soberanía alimentaria, de acuerdo con la metodología que se establezca en el reglamento a esta Ley” (Art. 19). Por lo demás, la Ley prohíbe la

⁵⁵ Estas conclusiones se refieren particularmente a los trabajos académicos realizados por Dr. Saturnino Borrás Jr., profesor, quien es uno de los principales expertos sobre este tema a nivel internacional. En: Borrás, S. Jr y Mckinley, T. (2006). The unresolved Land Reform Debate: Beyond State-led or Marketled Models, United Nations Development Programme, International Poverty Centre, Policy Research Brief N° 2, November 2006.



La Ley prevé que “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,



transferencia de la propiedad de tierras rurales a favor de personas naturales o jurídicas extranjeras, en una franja de veinte kilómetros paralela a las líneas de frontera, áreas de seguridad y áreas protegidas (Arts. 21 y 63).

La promoción al mercado de tierras a través de la compra, arriendo o usufructo, por parte de inversionistas públicos o privados extranjeros es complementada con la introducción de una serie de formas de contratos agrarios. Estos son definidos como cualquier acuerdo de naturaleza civil (instrumento privado, escritura pública o acuerdo verbal con declaración juramentada) “que por *la condición económica* de una de las partes, requiera la *tutela* de la AAN para la regulación y control de su celebración, ejecución y terminación”; y que sean registrados por notarios y registradores de la propiedad (Art. 89). La Ley menciona diversas formas de contratos agrarios tales (Art. 92) como el “contrato de administración productiva” por el cual, una persona natural o jurídica paga una renta o realiza un intercambio previamente acordado para la producción de alimentos en un predio por un período determinado (Art. 93). Adicionalmente, la Ley define el “contrato asociativo agrario” como aquel donde existe un repartición periódica y equitativa de la producción agrícola por un plazo de mínimo cuatro años (Art. 94); el “contrato de agrario de compra-venta” que permite la enajenación de tierras adjudicadas por la AAN una vez se haya realizado el pago de la tierra (Art. 95); y el “contrato de compraventa de la producción” por el cual un campesino o una asociación vende la cosecha a un comprador antes, durante o después de la siembra (Art. 96). Finalmente, la Ley crea y determina los causales para la terminación anticipada del “contrato agrario de arrendamiento” para el aprovechamiento agrario de un predio a cambio de una pensión establecida a un plazo que depende del cumplimiento del objeto contractual, y entre otras circunstancias, del tipo de cultivo y tipo de producción (Art. 97 y 98); así como el contrato de permuta agraria (Art. 99). El reglamento de la Ley deberá establecer los mecanismos para evitar la afectación de los derechos laborales (Art. 96).

Precisamente, uno de los aspectos más controvertidos del debate en torno a la Ley fue la objeción que hiciera el Presidente de la República a la propuesta de la Asamblea sobre el artículo 20 que inicialmente prohibía a las empresas públicas extranjeras comprar, arrendar o sacar provecho de las tierras rurales en el país, de forma directa o a través de terceros. La objeción presidencial fue acogida por la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional⁵⁶; pese a que durante el segundo y deci-

56 Informe no vinculante sobre la objeción parcial presidencial al proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero. Febrero 11 de 2016.



sivo debate, diversas voces manifestaron que la falta de definición clara del concepto “empresa pública extranjera” que dependiendo del país puede responder tanto a los intereses corporativos privados como a los geopolíticos de sus Estados de origen; y las insuficientes salvaguardas que dejan amplio margen a las interpretaciones arbitrarias y conveniencias políticas coyunturales de la Autoridad Agraria Nacional, ponen en peligro la soberanía no solo alimentaria sino territorial⁵⁷. Tal como manifestó el asambleísta Miguel Carvajal, presidente de dicha Comisión, en su intervención durante la sesión 371 que aprobó la Ley de Tierras, el allanamiento a la objeción presidencial al texto de la Asamblea consideraba la necesidad de promover un ambiente favorable a las inversiones externas en el país⁵⁸. De hecho, la estrategia macroeconómica del gobierno del Ecuador en el marco de la transformación de la matriz productiva desde el año 2010 combina una serie de medidas diseñadas para mejorar el clima general de negocios, que incluyen el marco legal e institucional necesario para facilitar incentivos a las inversiones, infraestructura material y humana (p.ej. vinculados a la educación, el desarrollo científico, las telecomunicaciones), vialidad y fuentes de energía renovable (SENPLADES, 2012: 13)⁵⁹. Sin duda, estos esfuerzos han comenzado a dar frutos: la Inversión Extranjera Directa, IED, ha registrado un crecimiento sostenido desde el año 2012. En el año 2014 la IED se incrementó a 6% en comparación con el año anterior (CEPAL, 2015: 44)⁶⁰.

La agroindustria se mantiene como uno de los sectores estratégicos del modelo acumulación propuesto por el gobierno ecuatoriano,⁶¹ y todo apunta a que el cambio

57 En el segundo debate, varios Asambleístas, como Fernando Bustamante, Lourdes Tibán, incluyendo del mismo partido de gobierno, manifestaron la necesidad de votar aparte, a favor del texto original del artículo 20.

58 Miguel Carvajal-Sesión 371-Ley de Tierras. Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=8GxnIUzJDCg>, mayo 24 de 2016.

59 La Agenda de Transformación Productiva (ATP) de 2010-2013, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) del año 2010 que introduce incentivos fiscales y elementos que potencien el desarrollo del sector privado y de economía popular y solidaria; al Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado que regula las reglas de competencia de empresas, consumidores y pequeños y medianos productores; Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017 que en su objetivo 10 incluye políticas, lineamientos estratégicos y metas para la conformación de nuevos sectores e industrias con alta productividad y competitividad; la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera de 2015, que introduce una serie de disposiciones reformativas en diversas leyes que buscan incentivos para que el sector privado invierta en sectores estratégicos y proyectos públicos.

60 La mayoría de la IED del año 2014 se concentró en el sector de recursos naturales, en especial, en la exploración petrolera (CEPAL, 2015: 44).



de la matriz productiva termine consolidando las actividades de aquellos sectores productivos tradicionales; es decir, de aquellos que históricamente motorizaron la economía del país con la expansión de las exportaciones y la concentración de los recursos productivos. En la construcción de este nuevo régimen de acumulación, hoy, estas actividades han sido redefinidas por medio de su diversificación e incorporación de valor agregado⁶², para vincularlas al mercado regional y mundial de manera estratégica y eficiente⁶³. Hasta ahora, no existen estudios que hayan medido los cambios en la estructura agraria que ha traído este nuevo escenario de desarrollo capitalista basado en el cambio tecnológico, en especial en los niveles de concentración de la tierra y recursos naturales. No obstante, lo que sí se puede observar es que las alianzas encaminadas a fortalecer este modelo de acumulación, principalmente, están consolidando la participación del sector privado⁶⁴ y público extranjero de esta y otras regiones⁶⁵;

61 De acuerdo a SENPLADES (2012), la transformación de la matriz productiva contempla 14 sectores productivos y 5 industrias estratégicas; estas son, alimentos frescos y procesados, biotecnología (bioquímica y biomedicina), confecciones y calzado, energías renovables, industria farmacéutica, metalmecánica, petroquímica, productos forestales de madera, servicios ambientales, tecnología (software, hardware y servicios informáticos), vehículos, automotores, carrocerías y partes, construcción, transporte y logística, y turismo.

62 Por ejemplo, especies acuáticas y camarones producidos de la maricultura o nuevas especies de la floricultura, etc.

63 La soberanía energética apuesta por el procesamiento de petróleo (Refinería del Pacífico), auto suficiencia y exportación de energía eléctrica a través de la construcción de ocho nuevos proyectos hidroeléctricos, o producción de agrocombustibles producidos de la caña de azúcar.

64 Por mencionar algunos ejemplos, el Grupo Gloria, conglomerado industrial de capital peruano presente en los sectores de la alimentación (lácteos) y agroindustria, es desde el 2011 el mayor accionista del Ingenio Eudos, comprador de la producción de caña para la elaboración de azúcar y aportante para la producción de alcohol del proyecto Eco-País; mientras que la mexicana Arca Continental, la segunda empresa embotelladora de Coca Cola más grande de América Latina, adquirió en el 2014 la compañía de productos lácteos Holding Tonicorp, conjuntamente con la Coca Cola. Brasil.

65 El Ecuador ya ha adelantado convenios con ciertos países en las regiones de Asia, Medio Oriente y la Cuenca del Pacífico. En el período 2001 al 2014 las exportaciones de flores ecuatorianas a China se incrementaron en 232%, y, como resultado de las gestiones que ha venido promoviendo el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones (ProEcuador), adscrito al Ministerio de Comercio Exterior, Adicionalmente, el gobierno ha firmado convenios de inversión con Qatar en el comercio de productos agrícolas de calidad y exclusividad como las flores., además, de banano y plátano, productos de cuidado personal y del hogar, y alimentos procesados.



amparada en diferentes tipos de acuerdos comerciales o de interconexión vial⁶⁶. La participación del Estado, a falta de recursos financieros en la actual recesión económica, queda relegada a facilitar estas inversiones; mientras que la presencia de los actores extranjeros, públicos o privados, se hace cada vez más fuerte.

De acuerdo a las Directrices, los Estados deben velar por el respeto a los derechos humanos y la protección de los derechos de la tenencia de productores de pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado de tierras e inversiones dada la importancia de este sector para asegurar la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social (DVGT 11.8 y 12.4). Esto hace referencia a todos los derechos humanos directamente vinculados con el acceso y el uso de la tierra, considerando su carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado (DVGT 4.8). De acuerdo a las Directrices, todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia deben de ser reconocidos y respetados, aplicando salvaguardas que los protejan de la pérdida arbitraria de sus derechos, en particular ante desalojos forzosos (DVGT 3A.1 y 3A.2). Las Directrices proporcionan una guía de diversas salvaguardas que pueden ser aplicadas para evitar la violación o la extinción de los derechos de tenencia, incluso de aquellos que no están amparados por Ley (DVGT 7.1-6), incluyendo el amparo judicial efectivo ante las repercusiones negativas sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia producidas por actores no estatales (DVGT 3.2). Otras medidas incluyen: normas transparentes sobre la escala, el alcance y la naturaleza de transacciones permitidas; límites sobre las transacciones de tierra permitidas, y reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada (autorización parlamentaria); así como evaluaciones independientes previas sobre las posibles repercusiones positivas y negativas que las inversiones puedan tener en los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los medios de vida y el medio ambiente (DVGT 12.5, 12.6, y 12.10). Tanto los inversionistas privados como los Estados que directamente invierten o fomenten inversiones en el extranjero, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y reconocer los derechos de tenencia de terceros (DVGT 12.12, 12.15). De acuerdo a los principios de buena gobernanza, los Estados de origen también deben de asegurar que las empresas comerciales que sean su propiedad o estén bajo su control, o que reciban apoyos estatales, no estén involucradas en abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia (DVGT 3.2).

66 El proyecto multidimensional Manta-Manaos forma parte del eje Amazónico de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) promovida por la UNASUR, y el Acuerdo entre Ecuador y la Unión Europea.



En el contexto de promoción a la inversión extranjera, preocupan las diversas omisiones que tienen la Ley para garantizar el respeto y la protección de derechos humanos en las disposiciones relacionadas con las inversiones extranjeras, públicas y privadas, y los contratos agrarios. Las disposiciones que introduce la Ley resultan demasiado débiles para garantizar una regulación efectiva en las transferencias de tierra de gran escala, ya que delega a la AAN la autorización solo a partir de un número determinado de hectáreas. Además, la Ley incluye una sola mención a los derechos laborales que serán garantizados mediante reglamento, (Art. 96), pero no menciona ningún tipo de salvaguardas que deberán ser introducidas en el reglamento para garantizar todos los derechos humanos ligados con el acceso a la tierra en la celebración de los contratos agrarios. La regulación y control de los contratos agrarios de todo tipo es opcional y justificada únicamente cuando una de las partes requiera la intervención del Estado argumentando falta de recursos económicos, por lo que estas disposiciones ignoran la obligación que tiene el Estado de proteger los derechos de productores de alimentos de pequeña escala, ante los abusos de poder que puedan ejercer empresas privadas o públicas poderosas que lleguen a invertir en el país. Actualmente existe una serie de estudios que han evidenciado efectos de diverso carácter en el proceso de inclusión a pequeños productores por medio de la agricultura por contrato⁶⁷. Incluso se ha advertido que las condiciones diferenciadas de estas iniciativas podrían traer consecuencias adversas y terminar, en última instancia, aportando al actual proceso de acaparamiento de tierras en la región (Borras et al., 2011: 44).

67 Por esta razón, el Grupo de alto nivel de expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (HLPE, por sus siglas en inglés) en su informe del año 2013 sobre inversiones en la agricultura a pequeña escala ha afirmado que un régimen seguro de tenencia de tierras es una de las condiciones esenciales para la inclusión justa de los pequeños productores en sistemas asociativos como la agricultura bajo contrato. Tal como lo establece el HLPE (2013), la tenencia de la tierra contribuye a la independencia y el derecho a la autodeterminación de los pequeños productores. HLPE (2013). Inversión en la agricultura a pequeña escala a favor de la seguridad alimentaria. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. FAO, Roma. Páginas 88-89 y 92.



La Ley carece de mecanismos específicos de protección para las personas, familias y comunidades más vulnerables, especialmente mujeres y jóvenes.





Conclusiones

La Ley de Tierras no reconoce los derechos de tenencia o derechos de posesión legítima que no han sido legalmente reconocidos. Con esto, la Ley excluye a miles de familias posesionarias que trabajan la tierra para producir alimentos, viven en ella y mantienen su cultura familiar y campesina; y que, por diversas razones, no cuentan con un título de propiedad. Por lo demás, dada la generalidad con la que aborda el problema de la invasión, la Ley puede crear situaciones de abusos y arbitrariedades contra legítimos posesionarios por parte cualquier persona, como por ejemplo, un agro-empresario poderoso o un traficante influyente. Con esto, miles de familias posesionarias continuarán siendo estigmatizadas como invasoras; peor aún, correrán el riesgo de ser criminalizadas; y, finalmente, desalojadas de sus tierras bajo las severas disposiciones establecidas en el Código Orgánico Integral Penal. Una Ley que no reconoce y respeta el derecho de legítimo de miles de familias, pone en peligro, en última instancia, la realización de los derechos humanos vinculados con el derecho a la tenencia de la tierra. Esto tendrá un efecto adverso a los esfuerzos que existen para frenar el tráfico y los asentamientos irregulares en zonas semi-urbanas de ciudades como la de Guayaquil; y, en consecuencia, agravará los conflictos sociales que existen allí actualmente.

En relación a la seguridad jurídica, esta solo está garantizada para las formas de propiedad y posesión rural legalmente reconocidas y no para las miles de familias posesionarias que no cuentan con títulos de propiedad. Por lo demás, la Ley carece de mecanismos específicos de protección para las personas, familias y comunidades



más vulnerables, especialmente mujeres y jóvenes. Específicamente, la Ley no cuenta con disposiciones que amplíen el derecho constitucional a la consulta hacia toda la población rural en general, incluyendo aquellos en posesión legítima de sus tierras, por cualquier tipo de medida que pudiera afectar la implementación de sus derechos humanos. La Ley tampoco ha incluido la prohibición de desalojos para otras poblaciones que no sean los pueblos indígenas, mucho menos ha establecido procedimientos específicos que garanticen el respeto de los derechos humanos cuando por cualquier motivo las personas tengan que ser desplazadas de sus hogares y medios de vida. Finalmente, la Ley no cuenta con instrumentos especializados que permitan a las personas y grupos más vulnerables el acceso a la justicia gratuita, imparcial, efectiva y expedita, en especial a tribunales especiales en caso de amenazas (hostigamientos, presiones o acosos) o violación a sus derechos humanos relacionados con la tierra y el territorio. A falta de mecanismos de protección, la Ley de Tierras deja en total estado de indefensión a la población rural más vulnerable y a los defensores de derechos humanos que trabajan por la tierra y el territorio frente a posibles acciones que puedan amenazar y generar una violación a sus derechos humanos.

La política de redistribución de tierra que propone la Ley es una simple transacción compra-venta a precio comercial donde el Estado se convierte en el medio para asesorar y facilitar la negociación. La Ley no recoge los elementos de una política de reforma agraria adecuada y mejorada que permita garantizar el acceso sostenible a la tierra y demás recursos productivos, y la protección y seguridad de la tierra a la población más necesitada, incluyendo poblaciones con sistemas tradicionales de tenencia. Más bien, la Ley termina avalando dos elementos controvertidos del conocido “Plan Tierra”, hoy proyecto “ATLM”, implementado en el Ecuador desde el 2009; estos son, la imposición de exigentes y severas condiciones en el pago de las hipotecas ante la entidad financiera responsable correspondientes a una lógica bancaria-empresarial; y los relativos altos precios de la tierra definidos mediante avalúo comercial. Todo esto, sumado a la falta de voluntad política de las instituciones responsables para garantizar el acceso a apoyo productivo, mercados, riego, infraestructura, etc., ha llevado a la incapacidad de las asociaciones beneficiarias para cumplir con sus obligaciones bancarias. La evidente limitación del enfoque de la política de redistribución actual bajo una lógica de mercado de tierras ha sido reconocida implícitamente en la vigésima tercera transitoria de la Ley, la cual llama a la AAN, conjuntamente con la institución financiera pública responsable, a identificar los problemas relacionados con el pago de los predios de la banca cerrada y promover la resolución de los mismos, incluyendo su reestructuración de la deuda de acuerdo a la Ley. Luego de 6 años de aplicado el Plan Tierras, la tenencia segura y el acceso a la tierra de miles de familias en posesión continúa sin resolverse. De ahora en adelante, las familias posesionarias de tierra es-



tatal que todavía no cuentan con título de propiedad, de acuerdo a la Ley, no podrán ser beneficiarias de la política de redistribución de tierra, a pesar de que muchas ya habían iniciado sus procesos de inclusión en dicho plan.

Las causales de expropiación introducidas en la Ley, al igual que en la LDA y las leyes de reforma agraria implementadas hace más de 50 años en el país, resultan ambiguas toda vez que vienen acompañadas de sus respectivas excepciones y salvedades. Por ejemplo, la causal sobre predios ineficientemente explotados evidencia el carácter productivista de la Ley, y da cuenta cómo se favorece a la gran propiedad, por ejemplo destinada a la caña de azúcar o palma aceitera, que puede cumplir con los criterios de eficiencia y eficacia para la evaluación del cumplimiento de la función social de un predio establecidos en la Ley. Así, los propietarios ociosos reciben una notificación preventiva y un plazo suficiente para poner a producir su tierra y evitar la expropiación. En “el peor de los casos”, estos darán en arriendo la tierra a través de las nuevas formas de contratos agrarios legalizados en la Ley. En cuanto al precio de la tierra expropiada, la ley no marca distancia de la LDA: el pago de la expropiación se hará a precio comercial actualizado y de contado, el cual podrá ser impugnado por vía de lo contencioso y administrativo. La ambigüedad de las causales, la falta de definición clara en el proceso de impugnación, además de la subordinación del procedimiento a la disponibilidad y suficiencia de fondos, imposibilitarán en última instancia la aplicabilidad efectiva de la expropiación. Todo esto conlleva a preguntarse: ¿qué tierras lograrán ser expropiadas y puestas a disposición para los campesinos en el programa de redistribución de tierras propuestos en la Ley? y, ¿cuál será el costo real que terminen cargado las poblaciones de campesinos sin tierras que logren acceder al programa de redistribución?

La LORSA mandaba claramente a que la Ley de Tierras no solo defina el latifundio, sino su extensión; además de los procedimientos para su eliminación. Al sancionar solo los predios de gran extensión que sobrepasen los límites establecidos en la Ley, siempre y cuando se encuentren ineficientemente aprovechados, en realidad, se está excluyendo al latifundio como causal de expropiación. En otras palabras, es suficiente que la gran propiedad se encuentre aprovechada con palma aceitera, caña de azúcar, banano, y otros monocultivos que cumplan los parámetros de eficiencia previstos en la Ley, para que el predio no sea sancionado con la afectación. Además, si bien se prohíbe la concentración de la tierra, establecido ya por mandato constitucional, la ambigüedad de la definición y la ausencia de mecanismos concretos que identifiquen cuando se presentan esta situación, incluyendo sus nuevas modalidades, limita abiertamente la posibilidad de afectación de un predio por esta causal. En definitiva, La ley no constituye un avance en el establecimiento de un procedimiento claro para



sancionar y eliminar el acaparamiento y concentración de tierras, tal como se dicta en la LORSA. Luego de 50 años de aplicadas las dos leyes de reforma agraria y la ley neoliberal de desarrollo agrario, LDA, de los años noventa, finalmente, el sector empresarial agroexportador concentrador de la tierra ha conseguido blindar cualquier posibilidad de afectación a sus grandes propiedades.

Las disposiciones relacionadas con el Fondo Nacional de Tierras, FNT, revelan que la política de redistribución de tierras será manejada, en última instancia, por fideicomisos administrados por entidades financieras públicas y fiduciarias privada, respondiendo a la lógica neoliberal de los programas de acceso a la tierra basados en mecanismos de mercado, o de compra-venta voluntaria de tierras promovidos por el Banco Mundial e implementados desde los años noventa. A través de este instrumento, los campesinos no tendrán que esperar los costosos, demorados e ineficientes procesos de expropiación, sino que entrarán en negociación directa y voluntaria con grandes propietarios dispuestos a vender sus tierras a precio comercial, transacción que será facilitada por la entidad pública presidida por la AAN u otra autoridad administrativa. De hecho, el análisis comparativo del desempeño de este tipo de modelo ha concluido que no existen evidencias empíricas que demuestren que se haya garantizado el acceso a la tierra a un porcentaje significativo de los grupos vulnerables que la necesitan, ni que se redistribuya o desconcentre la tenencia de la tierra en proporciones que posibiliten efectivamente la superación de enormes brechas sociales. Por lo general, este tipo de programas tiende a excluir a la población con menos niveles de educación e ingresos, ya que exigen trámites complejos y de altos costos, como la elaboración de proyectos productivos; y resultan demasiado onerosos para el presupuesto del Estado en la medida en que la compra-venta de tierra se realiza a precios de mercado, o incluso a precios superiores. Tal como se determina en la Ley, el FNT terminará convirtiéndose en el instrumento central de la política de redistribución de tierra del Ecuador, reemplazando cualquier posibilidad de implementar en el país un programa de reforma agraria integral.

La estrategia macroeconómica del gobierno del Ecuador en el marco de la transformación de la matriz productiva desde el año 2010, donde la agroindustria es considerada uno de los sectores estratégicos, combina una serie de medidas diseñadas para mejorar el clima general de inversiones privadas y públicas extranjeras. En este contexto, preocupan las diversas omisiones que tienen la Ley para garantizar el respeto y la protección de derechos humanos en las disposiciones relacionadas con la compra, arriendo y uso de tierras rurales a las empresas extranjeras públicas y privadas, y las diversas formas de contratos agrarios. Las disposiciones que introduce la Ley resultan demasiado débiles para garantizar una regulación efectiva en las transferencias de tie-



rra de gran escala, ya que delega a la AAN la autorización solo a partir de un número determinado de hectáreas. Además, la Ley incluye una sola mención a los derechos laborales que serán garantizados mediante reglamento, pero no menciona ningún tipo de salvaguardas que deberán ser introducidas en el reglamento para garantizar todos los derechos humanos ligados con el acceso a la tierra en la celebración de los contratos agrarios. La regulación y control de los contratos agrarios de todo tipo es opcional y justificada únicamente cuando una de las partes requiera la intervención del Estado argumentando falta de recursos económicos, por lo que estas disposiciones ignoran la obligación que tiene el Estado de proteger los derechos de productores de alimentos de pequeña escala, ante los abusos de poder que puedan ejercer empresas privadas o públicas poderosas que lleguen a invertir en el país. Actualmente, existe una serie de estudios que han evidenciado efectos de diverso carácter en el proceso de inclusión a pequeños productores por medio de la agricultura por contrato. Incluso se ha advertido que las condiciones diferenciadas de estas iniciativas podrían traer consecuencias adversas y terminar, en última instancia, aportando al actual proceso de acaparamiento de tierras en la región.





Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2013). DEO Panorama de la efectividad en el desarrollo 2012.

Berry, Albert, 2014. “La agricultura campesina (familiar): su potencial y sus limitaciones”. In Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez and Liisa North, *La concentración de la tierra: un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Abya Yala & FLACSO-Ecuador.

Brassel, Frank, Stalin Herrera y Michel Laforge (2008) *Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.

Borras Saturnino M, Jennifer C. Franco, Cristóbal Kay y Max Spoor (2011). El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia. Versión borrador. FAO, Roma.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2015). La inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe (2015) (LC/G.2641-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, CDH (2015). Informe sobre Desalojo Forzoso en Isla Trinitaria. Guayaquil.

FIDH, CEDHU, INREDH (2015). Ecuador: Criminalización de la protesta social frente a proyectos extractivos en Ecuador. En: https://www.fidh.org/IMG/pdf/equateur666espagn2015hd_1_.pdf

Guerrero Monteros y Salvador Sarauz (2015). Panorama Agroeconómico del Ecuador. Una Visión del 2015. Dirección de Análisis y Procesamiento de la Información. Coordinación General de Sistema de Información Nacional Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Quito.

Hidalgo, Telmo (2010). *Reforma Agraria, ideología y política*. Colección Pensamiento Socialista 14. Quito: Ediciones La Tierra.

Landívar, Natalia y Milton Yulán (2010). *Informe sobre Monitoreo de políticas de redistribución de tierra estatal y el derecho a la alimentación de posesionarios*,



Informe 2010. Quito: Unión Tierra y Vida y FIAN Ecuador.

Landívar, Natalia y Milton Yulán (2013). *Informe sobre Monitoreo de políticas de políticas de tierra y el derecho a la alimentación en Ecuador, Informe 2013.* Quito: Unión Tierra y Vida y FIAN Ecuador.

Landívar García, Natalia y Milton Yulán Morán, *Una nueva ley de Tierras en Ecuador desde una perspectiva de Derechos Humanos, análisis basado en las Directrices sobre la Gobernanza Responsables de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques.* Quito: FIAN Ecuador, 2014.

Martínez Valle, Luciano (2012). “El caso de Ecuador”. En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización de tierras*, Soto de Fernando y Sergio Gómez (Eds.): 231-252. Roma: FAO.

SENPLADES. (2012). Folleto informativo. Transformación de la Matriz Productiva. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.

SIPAE (2010). “Concentración de la tierra y control de la comercialización: desafíos de cambio para una efectiva reforma agraria en el Ecuador”. En *Alerta Agraria* N°. 18: 1-14.



LOCATORIA DE LAS
CESIONES MINERAS,
ROLERAS Y DE AGUA
ERTAD NOMÁS PRESOS
TIERRAS LIBRES

AMAZONIA
TE QUIERO
VIVAS

NACIONALIDAD
WAORANI
EXIGIMOS
LEGALIZACIÓN
DE
TERRITORIOS

#ViolenciaDelPoder
Conseccionaste mi tierra
a empresas mineras
petroleras sin consentimiento



A raíz de la aprobación de una nueva Constitución del año 2008, los ecuatorianos y ecuatorianas nos planteamos el desafío de construir el buen vivir de los pueblos, cambiando el modelo de desarrollo hacia un paradigma postneoliberal.

Esto necesariamente implicaba salir de la visión predominante de las políticas públicas de corte neoliberal, que entiende la tierra como una mercancía a la que pueden acceder solo aquellos que pueden pagar su precio de mercado, y que puede ser explotada con venenos químicos sin consideración a sus límites naturales. Este desafío implicaba comenzar a ver la tierra desde los valores ancestrales y las diversidades en las formas y sistemas de propiedad, que mantienen los productores de alimentos de pequeña escala, así como de las realidades de las diferentes regiones y ecosistemas, saliendo de la lógica única de propiedad privada, el lucro y la acumulación. De hecho, organizaciones de campesinos, montubios, indígenas, afroecuatorianos, entre otros sectores, consideran que “la tierra es un derecho, no una mercancía, que debe estar al servicio de la producción para la soberanía alimentaria de los y las ecuatorianas”.

