

INTRODUCCIÓN

Con fecha 14 de diciembre del 2011, la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura presentaron a la Asamblea Nacional su propuesta de Ley de Tierras y Territorios, que fue elaborada por la Cámara de la 1ra. Zona y acogida por la federación nacional.

Esta propuesta se suma a otras propuestas de ley que tratan la problemática de la tierra y los territorios en el Ecuador presentadas la Asamblea Nacional.

Este es un tema de suma importancia, porque el Ecuador se encuentra entre los países que más concentran tierra en América Latina, siendo los sectores que más concentran:

- Bananero donde predominan tres grandes grupos nacionales y extranjeros
- Caña, donde hay seis grupos que controlan grandes superficies en la cuenca baja del río Guayas
- Palma africana donde sobresalen cuatro grupos que están presentes en caso todas la provincias del Ecuador, pero con mayor presencia en Esmeraldas, Santo Domingo y Los Ríos
- El sector forestal, conformado por tres grandes grupos, controlan grandes predios en Esmeraldas y la Amazonía

A esto hay que sumar el proceso de compra de tierras por parte de extranjeros, que aunque en el Ecuador no alcanza las dimensiones que en otros países de la región, no por ello deja de ser un fenómeno preocupante. Uno de las actividades en las que se da la mayor compra de tierras es en la conservación.

Contradictoriamente, tenemos un alto porcentaje de campesinos sin tierra e indígenas sin tierras legalizadas.

Estos son los temas más acuciantes que deberían ser atendidas en una ley de tierras, sin embargo, no es lo que se incluye en esta ley. Veamos cuáles son las propuestas de las cámaras.

EL OBJETO DE LA LEY

La propuesta de ley excluye la afectación a las grandes propiedades, cuando coloca como uno de sus objetivos, la seguridad jurídica integral a los titulares de derechos sobre la tierra (posesión, tenencia y propiedad).

Por otro lado, se señala al fomento a la actividad agrícola para asegurar la soberanía alimentaria y la exportación de los excedentes como otra de las prioridades de la ley. A lo largo del articulado se ve que se propone una lógica de uso de la tierra basada en la eficiencia capitalista, y hasta se establece penalidades en caso de cumplir con esta forma de relacionarse con la tierra.

Sobre el tema de la redistribución, se señala que ésta debe ser de las tierras incultas, lo que nos lleva a preguntar ¿Qué es una tierra inculta? ¿Dónde se encuentra? ¿a quién pertenece?.

Tradicionalmente se ha visto como tierras incultas a los territorios de las comunidades indígenas, campesinas y montubias, que no están insertas en la producción industrial agrícola, por lo que esta propuesta es inaceptable.

SOBRE LOS TIPOS DE PROPIEDAD

Llama la atención la inclusión de propiedad mixta de la tierra, que prevé la co-propiedad del Estado con empresarios. ¿Cuáles son las tierras que aun son del Estado? Incluye por ejemplo el patrimonio forestal del Estado, los bosques de manglar, pueden ocupar ecosistemas frágiles, y que son territorios donde varias comunidades locales realizan actividades de recolección, caza y pesca de manera tradicional.

FINES DE LA LEY

Entre los fines de la ley se incluye garantizar la propiedad de la tierra y pide que se garanticen procedimientos administrativos ágiles en función de la seguridad jurídica. Aunque el proyecto de ley no lo dice de manera explícita, cabe preguntarnos si esta seguridad jurídica es la de los empresarios.

Se propone la creación del fondo de tierras (que ya está reconocido en la Constitución) siempre que no se vulneren derechos legítimos

Otro fin es fomentar la asociatividad, de tal manera que los campesinos y pequeños productores quedan encadenados a los empresarios agroindustriales. Por ello, en otra sección de esta propuesta de ley se prohíbe el minifundio, aun cuando hay miles de comunidades que dependen de esta forma de tenencia de la tierra, contar con información cartográfica de los minifundios, no de los latifundios, y en gran medida esta forma de producción es muy importante en términos de soberanía alimentaria local.

Sobre el tema de posibles conflictos de tierras, se pide una mediación obligatoria para su resolución a través de mecanismos ágiles, asegurando el uso responsable y sustentable de la tierra para garantizar la soberanía alimentaria y la exportación. Entre estas formas responsables se incluiría poner a trabajar zonas no trabajadas y la regulación la transmisión del uso; lo que implica cambios en los modelos productivos y la eliminación de algunas prácticas que, como el barbecho es una forma sustentable de manejo del suelo.

El objetivo de la resolución de conflictos sería asegurar la propiedad de la tierra a los terratenientes, y desviar y neutralizar conflictos.

SOBRE LA FUNCION SOCIAL Y AMBIENTAL

De acuerdo a esta propuesta un predio cumple su función social, si ésta genera empleo en toda la cadena productiva. Esta propuesta estaría desconociendo (y atentando en contra) de la agricultura familiar y campesina, sobre todo a la agricultura de subsistencia, que es de suma importancia para la soberanía alimentaria del país, y que se basa sobre todo en el trabajo familiar.

Por otro lado, se propone que la tierra cumple su función ambiental cuando no hay un incumplimiento deliberado de la normativa ambiental. Esto significa que si se producen daños no deliberados, la tierra mantendría su función ambiental. Por otro lado, se incluye entre a la prestación de servicios ambientales como otro requisito para el cumplimiento de la función ambiental. La sola inclusión del concepto de “servicio ambiental” es una manera de mercantilización de la naturaleza.

La propuesta de ley incluye otros aspectos que son bastante obvios en relación a la función social como es la conservación de la biodiversidad, de las cuencas, de los ecosistemas frágiles, de presencia de áreas forestales y bosques y el mantenimiento del entorno. La preocupación es cómo se decide que un predio está cumpliendo con estas “funciones ambientales”, y que esto puede convertirse en una forma de discriminación hacia ciertas prácticas tradicionales de manejo del medio que pueden ser calificadas por algunos técnicos, como que no cumplen con esta función ambiental. Por ejemplo, un predio donde se practica la roza y quema, forma de manejo milenario llevado a cabo por los habitantes de la Amazonía, puede ser tachado como que no cumple con su función ambiental.

Lo mismo ocurre con la inclusión del concepto de que un predio no cumple su función social-ambiental, si está abandonado por sus dueños por dos años consecutivos. Una práctica de mantenimiento de la calidad del suelo es el barbecho, donde se deja descansar el suelo por períodos variables de tiempo. Esta práctica bien podría interpretarse como abandono del predio.

Se excluye de la definición de función social a los predios con aptitud forestal, aunque en este se establezca plantaciones forestales que, como el eucalipto acaban con las fuentes de agua locales, y como el pino que destruye la calidad del suelo y considerando que su estas plantaciones son monocultivos, requieren de grandes cantidades de insumos agrícolas, sobre todo herbicidas que generan graves impactos en el ambiente y la salud humana.

Consideramos que la principal función que debe cumplir la tierra es la consecución de la soberanía alimentaria, entendida como la capacidad que tiene el país, una región, una localidad y una familia de decidir sobre su alimentación, y de privilegiar la producción local y nacional por sobre las importaciones; y la economía campesina y familiar por sobre la agroindustrial.

Muchas veces se confunde la soberanía alimentaria con la seguridad alimentaria, que se centra en el abastecimiento de alimentos, sin importar su origen. Por ejemplo, una localidad puede alimentarse de la ayuda alimentaria, de la producción agroindustrial tiene seguridad alimentaria, pero no soberanía alimentaria.

ELIMINACION DEL LATIFUNDIO Y EL MINIFUNDIO Y ESTIMULOS PARA LA PRODUCCION DE LA TIERRA

El proyecto de ley propone la eliminación del latifundio, sin establecer sus límites máximos. Lo define como aquellas zonas con extensión monopólica y con condiciones adecuadas, que se mantienen inactivas su capacidad productiva, por abandono, uso inadecuado de los recursos

naturales, baja capitalización intencional, bajo nivel tecnológico atribuible al propietario, produciendo concentración y acaparamiento.

Al igual que en otras partes de la propuesta de ley, esta es una forma de ver el acaparamiento y la concentración desde una visión productivista, que toma como eje la eficiencia capitalista. De acuerdo a esta definición un territorio comunitario indígena en la Amazonía o una comuna montubia no estaría cumpliendo su función social y ambiental, pues en ellos no hay inversión, no hay producción agrícola industrial hay bajo nivel tecnológico, por lo menos desde una visión occidental.

Otra causal de expropiación es el no aprovechar las obras de riego público. La agricultura bajo riesgo está asociada a una forma de producción que no necesariamente está en armonía con las formas de producción tradicional, por lo que esta cláusula estaría encaminada a expropiar a las comunidades que no usan el riego en sus sistemas de producción. Al respecto consideramos que no puede condicionarse la tierra a una sola forma de producción. Por ejemplo, en la Península de Santa Elena las comunas han desarrollado sistemas productivos adaptados a las condiciones ambientales imperantes, que en general son secas. Si por sus comunas atraviesa un proyecto de riego que no es utilizado, éstas podrían perder sus tierras y ser adjudicadas a grandes empresarios que podrían transformar estos territorios ancestrales en monocultivos de caña para hacer combustibles, o de mango destinados a la exportación. Hay que añadir además que se estarían violando los derechos colectivos de estas comunas.

El proyecto de ley aborda el tema del minifundio como una superficie que no permite emplear mano de obra o capacidad productiva plena de la familia campesina, ni generar excedentes comercializables u obtener ingresos para cubrir las necesidades vitales de la familia. Hay una prohibición expresa a la atomización de la tierra y proliferación del minifundio. Aunque en el tema del minifundio hay factores que deben analizarse como es el crecimiento demográfico y la mala distribución de la tierra, es importante señalar que éste no es necesariamente ineficiente. Así lo señala Lisa North, al analizar varios sistemas productivos en América Latina y Asia.

La propuesta es que el minifundio desaparezca a través de la reunificación de predios, que se asociarían en función de un proyecto productivo. Quienes se beneficiarían de este proyecto productivo serán los agroempresarios que se integrarían en los mismos a través de sus paquetes tecnológicos, poniendo a los pequeños productores asociados en condiciones de dependencia y endeudamiento. Esto se relaciona con las propuestas de estímulos para incrementar la productividad, donde se incluye la creación de nuevo tipos de gremios, en función de la producción, que se montarían sobre las organizaciones tradicionales existentes.

Se propone también que se imparta asistencia técnica, que saldría del fondo de tierras, mecanización, seguro agrícola y crédito productivo; todo esto en función de productos agroindustriales. Con estos estímulos se consolidaría aun más la agroindustria en el país a costa de la soberanía alimentaria y el autoabastecimiento.

ADJUDICACIONES Y FONDO NACIONAL DE TIERRAS

El fondo nacional de tierras es una figura creada por la Constitución. En esta propuesta serviría

para financiar la compra de tierras que son afectadas. Las tierras que pueden ser afectadas son las estatales, las que se han adjudicadas por sentencias, las que no tienen dueño y las que se adquiera el fondo nacional del tierras.

En caso de que haya afectación o compra de tierras a terceros, el fondo pagará el predio a valor real del mercado. El fondo de tierras serviría por lo tanto para que se lleve a cabo una reforma agraria de mercado, que no tope a los verdaderos terratenientes. Esta es la propuesta que ha sostenido desde hace muchos años el Banco Mundial.

Se adjudicará títulos de tierra de manera gratuita, a las circunscripciones territoriales indígenas (cumpliendo con lo expresado en la Constitución). Aquí es necesario señalar que tal como se expresa en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización –COOTAD-, la creación de circunscripciones territoriales indígenas es sumamente difícil, pues éstas se podrán constituir luego de una consulta popular aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos en parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por indígenas (Art. 94), en un proceso llevado a cabo por el Consejo Nacional Electoral (Art. 95).

La propuesta de ley señala que no podrán ser adjudicatarios de tierras del Estado a organizaciones donde figuren personas que hayan sido procesadas por invasión o por tráfico de tierras. Esto puede aplicar a campesinas e indígenas que han hecho posición legítima de sus tierras ancestrales.

Entre los requisitos para la adjudicación de la tierra es probar que se ha cumplido con el plan de manejo productivo del predio. Quienes hayan sido adjudicados y no han cumplido con el plan de manejo productivo del predio, se le podrá quitar la adjudicación, lo que obliga a los campesinos a entrar en la producción industrial. El adjudicatario debe asumir la responsabilidad directa en el cumplimiento del plan de explotación.

Las adjudicaciones se harán con el fondo de tierras, a través de créditos. El adjudicatario tienen que pagar un precio, cuyo valor es el valor real del mercado. Los adjudicatarios pagarán con préstamos hipotecarios dados por las instituciones financieras del sector público, y el predio será hipotecado pues se pone de garantía a la tierra. Si un campesino no puede pagar la deuda, pierde el predio.

Aunque en el proyecto de ley se propone un régimen especial para mujeres rurales y organizaciones campesinas sin tierra, ellas también tendrán que presentar un plan de manejo productivo, que se someterá a concurso público. El Plan de Manejo Productivo responderá a lógicas productivistas y no a la forma como las mujeres se han relacionado con la tierra.

Cuando el predio adjudicado está en ecosistemas frágiles, recibirán apoyo para su manejo del Ministerio del Ambiente. Aquí el peligro es que este ministerio induzca a los adjudicatarios a entrar en proyectos que conduzcan a la mercantilización de la biodiversidad, como son los proyectos REDD, Socio Bosque y otros relacionados con el mercado de Carbono o de la biodiversidad.

AFECTACIONES

Se proponen dos formas de afectación: a) expropiación en el caso de los predios rústicos adquiridos en forma privada b) por extinción previo trámite de reconocimiento de títulos, cuando los propietarios no hayan alcanzado la legalización completa de los bienes adquiridos.

Las únicas causales de expropiación son:

- Uso de tecnologías no aptas (que puede incluir varias técnicas agrícolas tradicionales, calificada por lo técnicos como no aptas)
- Cuando no cumplen con la función social y ambiental (lo que también puede perjudicar de manera especial a las comunidades campesinas e indígenas, a juzgar como se definen estas funciones en el proyecto de ley)
- Cuando un terreno no ha sido explotado a pesar de contar con buenas tierras y agua (lo que podría excluir ciertas prácticas ecológicas como dejar la tierra en descanso y la rotación de cultivos)
- Concentración de tierras que no están en producción (por ejemplo las tierras de comunas montubias tradicionales)
- Presión demográfica

Se excluyen de la afectación los bosques, tierras comunitarias, tierras dedicadas a la investigación.

Una vez que ha sido afectada la tierra, el Estado paga el precio real del Estado, y luego adjudica las tierras afectadas a personas naturales y jurídicas que las pueda trabajar eficientemente. Si los adquirentes son campesinos, se les da un plazo de 10 años y tasas iguales a las que se estipulan por el Banco Nacional de Fomento. Mientras tanto, la tierra queda en hipoteca, y si el campesino no paga por dos o más ocasiones la tierra se revierte al Estado.

TIERRAS Y TERRITORIOS INDÍGENAS

La propuesta de ley define como tierras y territorios indígenas aquellos que han permanecido en su poder desde tiempos inmemorables, de manera ininterrumpida. Esto impide que los pueblos indígenas puedan recuperar sus territorios tradicionales, sobre todo si estos pueblos han sido desplazados o despojados por agentes externos (camaroneros, palmicultores, conservación, entre otros). Esto impide que ellos pongan en marcha acciones legales para recuperar sus territorios.

Sobre el derecho al territorio ancestral, la propuesta de ley reconoce que derechos consagrados en los acuerdos internacionales, y demanda que los pueblos hagan control social del territorio. ¿Será que se pretende que las comunidades tengan su propio sistema para mantener orden establecido en el seno de la sociedad?; ¿una especie de paramilitarismo a nivel rural?.

Cuando haya superposición entre los territorios indígenas y las áreas protegidas, la propuesta de ley sostiene que se propone que las políticas de manejo serán hecho en concordancia con los planes de manejo de dichas áreas, lo que puede entrar en contradicción con sus prácticas tradicionales y ser por lo tanto violatorio del Art. 57 de la Constitución.

RESUMEN

Lo que se propone en este proyecto de ley es que se entregue la tierra (estatal sin dueños, etc., pero nunca la de los grandes terratenientes) a precio de mercado real, con hipoteca otorgada por una institución financiera estatal.

Para esto se hace un concurso y dado que el que tenga el mejor plan productivo de explotación será a quien se le adjudica, es posible que los agroindustriales sean quienes les hagan el plan productivo a los campesinos, posiblemente como parte de una deuda, y que estos planes responda a encadenamientos productivos en los que los campesinos establecen una relación de dependencia con los agroindustriales. Si no siguen el plan productivo los adjudicatarios perderán la tierra, pues cuando presentan su plan, tienen que hacer una declaración juramentada de que lo van a cumplir.

El adjudicatario deben además cumplir con la función ambiental y social de a tierra, que puede ser usada de manera discriminatoria en contra de los pueblos indígenas y campesinos cuya cosmovisión no obedece a los parámetros científicos occidentales sobre lo que es un "adecuado manejo ambiental". Se estaría además criminalizando la auto-subsistencia alimentaria.

Se propone que se haga un monitoreo cada dos años por muestreo, para evaluar si se está o no cumpliendo con el plan productivo.