

ALERTA AGRARIA

SIPAE - Vol. 21

Información urgente para pensar y actuar

<p>UN PROYECTO DE LEY DISEÑADO PARA EVITAR CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA DEL ECUADOR</p>
--

Elementos para el debate en torno al proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

Dirección Ejecutiva SIPAE, Diciembre 2015.

Desde inicios de del presente año, en el Ecuador se abre el debate legislativo sobre el proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Dicho proyecto nace de la fusión de cinco proyectos de ley entregados a la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional, uno de ellos generado por iniciativa popular en 2012. En pleno contexto de debate y pugna social sobre el agro, el presente documento espera enriquecer el debate nacional sobre la problemática agraria y el proyecto legislativo.

Una cuestión central en el análisis de cualquier norma jurídica es identificar e interpretar su agenda política. Es conocido que toda ley responde a una agenda política específica.

Desde esa premisa, con respecto al proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y de Territorios Ancestrales (LOTRYTA) que tiene como ponente al asambleísta de Alianza País Miguel Carvajal, la pregunta es: ¿a qué agenda política responde el contenido de dicho proyecto?; o, dicho de otra manera ¿qué agenda política se juega Alianza País en ese proyecto de Ley?

Para construir una respuesta, que no es ni pretende ser la única, el SIPAE propone los siguientes elementos de discusión.

1. Concentración de tierra, latifundio y redistribución

Como ya ha sido sobradamente demostrado, el panorama agrario en el país está marcado por una estructura monopólica e inequitativa en el acceso a los recursos productivos y por un modelo de desarrollo de la agricultura basado en las lógicas de la “revolución verde”. El acaparamiento de la tierra y el agua han tenido repercusiones directas en la

persistencia de la pobreza rural, en la feminización de trabajo en el campo, en la persistencia de desnutrición infantil crónica, en la incontenible migración de la juventud rural hacia los barrios periféricos de las ciudades, el encarecimiento de los productos alimenticios, el crecimiento de la frontera agrícola hacia espacios ecológicamente frágiles, el envenenamiento de los suelos y su pérdida de fertilidad, etc.

El índice de Gini de la tierra desde el 2007 al 2012 se ha mantenido dentro de porcentajes que reflejan altos niveles de concentración, entre el 0,78 a 0,79; de hecho, el 5% de los propietarios posee el 52% de las tierras agrícolas, mientras que en el otro extremo, el 60% de los pequeños productores, son propietarios de 6,4% de las tierras (SENPLADES - SETEP, 2014, 158-171). En atención al tipo de producción, la agricultura empresarial y de monocultivo concentra el 80% de la tierra productiva en un 15% del total de las UPAS.

La Constitución de la República en el numeral 4 del artículo 281, establece como una obligación del Estado *promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos*. En el artículo siguiente precisa los alcances de la futura legislación agraria cuando establece la función social y ambiental de las tierras, la conformación de un fondo nacional que regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra, la prohibición del latifundio y la concentración de la tierra, así como la prohibición del acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

2. Ausencia de regulaciones precisas al mercado de tierras

Una de las críticas a la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 – que se encuentra aún vigente -, es que libera el mercado de tierras y no establece mecanismos de control de su especulación.

Sobre el problema de la especulación de tierras, el proyecto de LOTRYTA promete poco; en primera instancia, las posibles causas de expropiación, como venta forzada de tierra, se evaluará según precios comerciales (Art. 63 y 98); de modo que las tierras compradas por el Estado pasarán al Fondo Nacional de Tierra para luego ser “redistribuidas” -en realidad vendidas- nuevamente a precio comercial; en ese proyecto de ley se fija también periodos de gracia y pagos a largo plazo con bajo interés (Art. 60).

El proyecto de ley no considera medidas para controlar y frenar las lógicas especulativas de la tierra, para desmotivar sus altos precios y para fomentar la integración de minifundios, en garantía de la soberanía alimentaria.

Estudios de SIPAE en Cotacachi, provincia de Imbabura, muestran la volatilidad de los precios por hectárea de tierra. En dicho cantón, del 2009 a 2012, las tierras subieron diez veces su precio, es decir que alcanzan los 75.000 dólares/ha (Quishpe y Alvarado, 2012).

En la parroquia rural de Nayón del Distrito Metropolitano de Quito por ejemplo, el m² sobrepasa los 300,00 dólares (Ciudad y SIPAE, 2012, 64), espacios que son preferidos por proyectos inmobiliarios. Una política sensata de control de precios debe considerar también los movimientos del capital inmobiliario sobre zonas rurales y periurbanas, nuevamente con la intención de garantizar la soberanía alimentaria y la integración de minifundios.

La LOTRYTA debería definir mecanismos para que los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y cantonales tengan un rol claro en la regulación de precios de la tierra en zonas rurales y periurbanas, terrenos en donde se desarrolla la producción agropecuaria y se conserva tierra fértil.

La LOTRYTA debería definir la obligatoriedad de que los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos municipales establezcan con claridad los espacios para la producción agropecuaria y los espacios de crecimiento de la zona urbana/rural.

Esta normativa debería considerar parámetros como el valor catastral, valor comercial, y el cálculo de la TIR (Tasa Interna de Retorno). Una ponderación de estos factores debe permitir llegar a un precio justo por las tierras productivas.

3. La seguridad jurídica de la propiedad sobre la tierra como una de las preocupaciones centrales de la Ley

Cuando a inicios de los años 60 se debatía en torno a la necesidad de que el Estado cuente con mecanismos para afectar la propiedad sobre la tierra, las cámaras de agricultura inmediatamente advirtieron contra un supuesto intento por “confiscar” la sacrosanta propiedad privada.

El cuestionamiento a una supuesta lógica confiscatoria de la legislación de reforma agraria de los años 60 y 70 estuvo en las construcciones discursivas de las cámaras de agricultura hasta cuando, en 1979, lograron que en los últimos días de la dictadura militar del

Triunvirato se aprobase la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, norma que tenía por objeto garantizar la propiedad de la tierra eficientemente producida¹.

Esa misma preocupación de quienes detentaban las grandes propiedades, será refrendada durante el gobierno de claro signo neoliberal como el de Durán Ballén que, en 1994, impulsó e impuso la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario. El alma de esa Ley es la garantía de la propiedad sobre la tierra, la seguridad jurídica del régimen de propiedad agraria.

Con esos antecedentes, no deja de ser llamativo que en el proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales se centralice la noción de seguridad jurídica de la propiedad sobre la tierra.

Se encuentra esa preocupación desde el inicio del proyecto de Ley, en el artículo 2, donde se señala que constituye parte del objetivo de la Ley *“otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos”*.

Más adelante, en el artículo 7, literal a), al definir los fines de la LOTRYTA, se vuelve sobre este aspecto: *“Garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y posesión legal de la tierra rural, territorios, comunas, pueblos y nacionalidades ancestrales.”*

En el artículo 18, se insiste sobre lo mismo en los siguientes términos: *“Se reconoce y se garantiza el derecho a la propiedad en sus formas y modalidades: público, privado, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta.”*

En el artículo 37 del proyecto, cuando al plantear la conformación de un registro de tierras rurales como parte del Sistema de Información Pública Agropecuaria, se señala que el registro de tierra rural como *“instrumento que garantiza la seguridad jurídica en el ejercicio de las políticas públicas en materia de tierras rurales derivadas de la aplicación de esta Ley.”*

Finalmente, el artículo 80 del proyecto establece medidas de garantía de la propiedad de la tierra.

4. Ausencia de voluntad política para establecer límites a la propiedad agraria

Frente al cuestionamiento de ausencia de voluntad política para precisar a qué se debe considerar latifundio, algún asambleísta del oficialismo ha reaccionado diciendo: *“¿dónde*

¹ A propósito, en las disposiciones derogatorias del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se plantea la derogación de la Ley de Tierras Baldías (1964), pero no de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, de la cual apenas se propone la derogatoria de 3 de sus artículos.

están los estudios que justifiquen poner tal o cual límite a la propiedad agraria, por fuera del cual un predio puede ser considerado como latifundio...?”

Por qué no se invierte la pregunta: ¿qué estudio justifica el que no se establezcan límites máximos a la propiedad sobre la tierra, por fuera del cual un predio puede ser considerado como latifundio...?

De hecho, más que un problema “técnico”², estamos frente a un problema político, estamos frente a cómo entendemos unos y otros ecuatorianos el papel de la tierra en relación al buen vivir, a la soberanía alimentaria, a la equidad y la justicia social, etc.

¿Acaso el gobierno de Evo Morales – del mismo signo “progresista” del oficialismo ecuatoriano - no impulsó el más amplio debate político en Bolivia para que la Constitución de ese país se fije la superficie máxima de la propiedad agraria...?

Por lo demás, no debe olvidarse que el artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria estableció que *“La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras.”* (El subrayado es nuestro).

Desde luego, la crítica a cómo la LOTRYTA trata – o mejor dicho no trata – la concentración y acaparamiento de tierras, no puede significar defensa del minifundio y del permanente fraccionamiento de tierras en las zonas rurales.

Sin duda, el minifundio y el microfundio esconden no solo el lacerante problema de pobreza y exclusión de gran parte de campesinos e indígenas del Ecuador, sino además su condición de “semicampesinos” y/o de “semiproletarios”. El minifundio, por lo demás, es la otra cara del latifundio.

De allí que es importante que la ley de tierras establezca regulaciones para garantizar y perennizar una unidad productiva viable, que no se agrande por la especulación y acaparamiento de la tierra, pero que tampoco se fragmente por medio de la sucesión hereditaria o el mercado de tierras.

El tamaño de la UPA para la realización de la agricultura campesina y/o familiar debería estar determinada en atención a las condiciones agroecológicas (topografía, altitud, suelos, etc.), dotación o no de riego, y por la capacidad productiva de absorción de mano

² Estos son tiempos en los que se quiere fetichizar el término “técnico”, despojándolo de su sentido histórico social, por lo tanto también de su sentido político; pretendiendo que lo “técnico” está por sobre el bien y el mal.

de obra familiar. No es lo mismo una UPA de 5 hectáreas con riego en el valle de Machachi, que tener 5 ha en las estibaciones de la cordillera occidental u oriental; no es lo mismo una UPA de 10 hectáreas en la Costa que una UPA de 10 hectáreas en la Amazonía.

A la luz de los razonamientos presentados no puede dejar de preguntarse ¿hasta dónde la denominada Revolución Ciudadana está dispuesta a llevar adelante su “revolución agraria”?

A propósito, no está por demás recordar que en los años 60, la Cámara de Agricultura de la II Zona objetó frontalmente el proyecto de Ley de Reforma Agraria, expresando total desacuerdo con la idea de establecer límites máximos a la propiedad agraria. A cambio propuso lo siguiente: a) que el Estado adjudique tierras de su patrimonio a los campesinos; b) que una Ley Agraria, antes que pensar en repartir tierras, debía generar condiciones para tecnificar e incrementar la producción.³

Pese a ello, el gobierno militar derechista de los años 60, estableció límites a la propiedad en la Ley de Reforma Agraria de 1964.

5. La función social de la tierra evaluada con criterios limitados y, en extremo, reduccionistas

En el proyecto de Ley se lee lo siguiente: *“Art. 10.- De la función social de la propiedad de la tierra rural.- La propiedad de la tierra rural deberá cumplir con la función social. Ésta implica su aprovechamiento productivo y de productividad sustentable para garantizar el abastecimiento interno de alimentos de calidad, fortalecer las capacidades de exportación agropecuaria, agroindustria, la generación de trabajo familiar y empleo de conformidad con la Ley.”*

En los años 60, en un contexto marcado por la crisis de los latifundios con miles y miles de hectáreas productivas desaprovechadas, era lógico que el debate sobre función social de la tierra, considerara como un aspecto central el que aquella no esté en producción o que dicha producción sea parcial o ineficiente.

Hoy el contexto del país es otro, no se puede extender más la frontera agrícola sino a riesgo de afectar de forma irremediable ecosistemas frágiles boscosos o de páramo; las mejores tierras están en manos de grandes corporaciones empresariales, con producción orientada a la agroindustria o agroexportación, que gracias a la capitalización y

³ ¿Acaso este mismo discurso no han venido sosteniendo con ahínco algunos de los asambleístas del movimiento político oficial mayoritario en la Asamblea...?

tecnificación⁴, han asegurado un aprovechamiento basado en una productividad de carácter rentista; mientras cada año miles y miles de campesinos son expulsados del agro para engrosar los cinturones de miseria de las grandes ciudades de la Costa y la Sierra.

En este contexto, el sostén argumentativo del artículo 10 del proyecto de ley es, por decir lo menos, irónico.

El proyecto de ley de tierras se centra en la idea de incremento de la productividad agropecuaria sin afectar las estructuras de control sobre los recursos productivos. Tal perspectiva normativa convierte en letra muerta el Art. 334 de la Constitución que obliga al Estado *“evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos”*.

En éste aspecto, el proyecto de Ley de Tierras y Territorios se distancia no solo de la Constitución, sino incluso de la ya citada Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, cuyo artículo 6 señala lo siguiente:

“Artículo 6. Acceso a la tierra.- El uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental. La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje.

La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo, establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República.”

⁴ Que es también una forma de capitalización

No puede dejar de preguntarse: ¿se puede entender “función social” de un recurso estratégico fundamental para cualquier sociedad por fuera de nociones como democratización en el acceso a los recursos productivos, por fuera de las nociones de equidad y justicia social...?

Por su puesto, nadie sugiere retacear las grandes unidades productivas eficientemente productivas - desde la lógica del capital, dicho sea de paso- ; pero ¿acaso es imposible soñar y discutir formas alternativas de democratización de la propiedad...?

¿Cómo se puede hablar de función social de la tierra sin incorporar en el proyecto de ley indicadores referenciales básicos, tales como unidad de trabajo humano por hectárea (UTH/Ha), valor agregado neto por hectárea (VAN/ha), ingreso agropecuario neto por hectárea (IAN/Ha)...?

¿De qué función social y ambiental de la tierra se puede hablar si no se asegura la dotación de tierras para los campesinos que han sido expulsados del agro o, que tienen tierras insuficientes viviendo al lado de grandes plantaciones en manos de empresas que acaparan grandes superficies agrícolas y concentran el agua?

¿Acaso la agricultura campesina no es la que absorbe mano de obra familiar permitiendo su reproducción económica, social y cultural?

A propósito de función social de la tierra, ¿por qué no se ha establecido en el proyecto de ley regulaciones que garanticen que la familia involucrada en el proceso productivo cuente con una cobertura en materia de seguridad social?

6. Una función ambiental de la tierra distanciada de los lineamientos constitucionales en torno a los derechos ambientales y de la naturaleza

En el proyecto de Ley se esfuman y difuminan nociones fundamentales que fueron reconocidos y adoptados por la Constitución, tales como los principios ambientales definidos en el artículo 395 o, la responsabilidad objetiva por daño ambiental (arts. 396 y 397).

Antes, por el contrario, el artículo 95, literal b) del proyecto que se está analizando, plantea una injustificable flexibilidad con aquellos propietarios cuyas prácticas ambientales generen daño ambiental; textualmente el proyecto dice lo siguiente: *“Las tierras rurales serán expropiadas de oficio ... cuando su explotación se realice empleado prácticas que atenten contra la protección de los recursos naturales renovables y el ambiente, siempre que dentro del plazo de seis meses desde que fuere notificado el*

propietario no inicie la rectificación de tal situación de acuerdo a la normativa ambiental vigente”.

En los últimos años, en el lado de los productores y, desde importantes espacios académicos, ha sido seriamente cuestionado el modelo de desarrollo de la agricultura basada en las lógicas de la “revolución verde”.

Es inadmisibles que la ley que debe regular el cumplimiento de la función ambiental de la tierra no genere mecanismos institucionalizados para apalancar un cambio profundo en la forma de hacer agricultura, fomentando la agroecología, estableciendo normas de cumplimiento obligatorio para reducir la contaminación de los suelos y su pérdida de fertilidad etc.

En la Ley se deben incorporar indicadores relacionados con la disminución del uso de agroquímicos, disminución del nivel de fertilidad de los suelos, etc.

En relación a los ecosistemas frágiles como los páramos, las tierras que forman parte de estos ecosistemas y que no cumplan su función ambiental deben ser revertidas al Estado o, a las comunidades indígenas o campesinas que originalmente fueron sus dueñas y que estén dispuestas a cuidarlas.

A propósito de los páramos, el fraccionamiento de tierras comunales en los años 1990 y 2000, generó graves afectaciones a este ecosistema, lo que demanda de una disposición transitoria que establezca que, con el concurso del MAGAP y las universidades del país, se evalúe, caso por caso, la legalidad y legitimidad de tales fraccionamientos y repartos.⁵

Por lo demás, causa extrañeza – y dudas - el hecho de que el proyecto de ley pretende establecer que es la propiedad de las tierras rurales la que debe cumplir una función social y/o ambiental, cuando la Constitución y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria son explícitos en señalar que es la tierra (en tanto que medio de producción), y no su propiedad (que es una condición jurídica), la que debe cumplir una función social y ambiental.

7. La expropiación de tierras que no cumplen su función social y ambiental

⁵ Penosamente, se debe reconocer que en algunos casos, comuneros acomodados sobreexplotan los páramos y otros arriendan esos espacios, lo que agrava aún más su situación. Esto, desde luego, es inadmisibles y demanda respuestas institucionalizadas urgentes que deben traducirse en disposiciones de carácter preceptivo en la ley de tierras.

Ante la evidente polarización en el sector agrario y obligatoriedad que fija la Constitución de 2008, el proyecto de ley responde con evasivas. En el Capítulo IV del Título II, se menciona que las tierras que han llegado a ser públicas a cualquier título pueden entrar en proceso de redistribución (Art. 65). Es decir además de las tierras que actualmente forman parte del patrimonio de tierras rurales públicas (apenas el 0,59 % del total de tierras de uso agrícola según el último Censo Nacional Agropecuario).

El proyecto normativo señala que pueden entrar en procesos de redistribución tierras privadas que haya sido previamente expropiadas por incurrir en alguna de las causales de afectación.

El Art. 95 prescribe cinco causales de expropiación muy parecidas a las que se encuentran establecidas en la Ley de Desarrollo Agrario vigente, entre ellas está el *incumplimiento de la función social y ambiental*; que *no hayan sido explotadas* durante los últimos 18 meses (exceptuando los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades); *por concentración de tierra en los términos y condiciones que establezca la ley*, con la contradicción de que la misma ley no define en términos claros la concentración y manda que se establezca en el futuro reglamento (Art. 104).

La persistencia del latifundio no es considerada causal de expropiación - pese a su prohibición en la Constitución (Art. 281) -.

En el Art. 103, el proyecto de LOTRYTA define al *latifundio* desde la improductividad, es decir que sin importar la extensión de la tierra o tipo de producción, sólo se considera *latifundio* la tierra ineficientemente aprovechada.

El proyecto de ley de tierra y territorios no establece mecanismos precisos que puedan afectar la desigualdad en el acceso a la tierra; tampoco contempla como causal de afectación la reiterada transgresión a los derechos laborales de trabajadores en relación de dependencia en el agro.

En consecuencia, la política redistributiva que promueve el Estado a través del proyecto de ley de tierras es estéril, bajo sus lineamientos las inequidades sociales en el acceso a la tierra no serán modificadas.

8. La redistribución de tierras, reducida a lógicas de adjudicación de tierras del patrimonio público

Varios artículos del proyecto de Ley hacen referencia a la redistribución de tierras rurales: el artículo 7, literal b); el artículo 13, el 65 y subsiguientes; sin embargo, es una noción

aplicable solo a bienes del patrimonio de tierras públicas. Esto plantea un giro radical a la tradición del Derecho Agrario, en el cual la noción de redistribución es aplicable a la propiedad latifundista

En el Art. 31 del proyecto de Ley se describen los recursos que constituirán el Fondo Nacional de Tierra como entidad encomendada para la “redistribución” – en realidad adjudicación – de tierras; en su literal *a*. incluye a los derechos colectivos, dice *los activos muebles e inmuebles previstos en el Art. 72*. Definitivamente existe un error, los derechos colectivos de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades sobre sus territorios no pueden formar parte del Fondo Nacional de Tierra, la posesión de dichas comunidades es ancestral, por tanto son derechos adquiridos mucho antes incluso de la fundación de la República. Este aspecto es francamente inadmisibile.

El artículo 33 no habla de beneficiarios de la acción de ese Fondo, sino de “usuarios”.

En atención a las características plurinacionales e interculturales del país, debería ampliarse la legislación hacia la participación y diálogo con representantes de los pueblos y nacionalidades, para tratar los conflictos sobre sus territorios, incluyendo las tensiones que se dan entre áreas protegidas y territorios ancestrales, su manejo y administración, situación en donde a más de la participar de la Autoridad Ambiental y la Autoridad Agraria Nacional, se deben generar acuerdos que garanticen la protección de la naturaleza tanto como los derechos de los pueblos y nacionalidades.

9. Puertas abiertas a la extranjerización de la tierra.

La reprimarización de la producción de bienes de consumo para mercados internacionales, requiere de la reconcentración de los recursos para la producción. Los complejos agroindustriales transnacionales se embarcan en nuevas aventuras coloniales en la búsqueda de tierra fértil, reservorios de fuerza de trabajo agrícola, etc., cambios que suponen el control y sometimiento del trabajo agrícola (Carrión y Suárez, 2013, 11). Para el acaparamiento de recursos se aplican distintas estrategias, no sólo la desposesión de tierra, sino también se aplican modalidades de agricultura bajo contrato, arrendamiento o extranjerización de la tierra.

¿Cómo responde el proyecto de ley a ésta problemática?

Sobre la inserción de capitales extranjeros para la producción destinada a mercados internacionales, la ley prohíbe a empresas públicas extranjeras adquirir o arrendar tierras rurales en territorio nacional, con la excepción de la posibilidad de participar en asocio

con empresas públicas nacionales (Art. 16). La prohibición no es extensiva a empresas privadas extranjeras.

Las personas naturales extranjeras con residencia en el país, requerirán de una autorización de la Autoridad Agraria Nacional para adquirir o arrendar extensiones superiores a 10 unidades productivas familiares (UPF)⁶, y no podrán por ningún motivo rebasar las 20 UPF.

A más de la imprecisión de la extensión de la unidad productiva familiar, genera inquietud el que no se haya precisado si las prohibiciones rigen o no para personas naturales o jurídicas extranjeras.

El control sobre las inversiones extranjeras en la agricultura nacional debería ser normado de forma clara y en concordancia con la Constitución, con efectos en la ley de compañías y la participación de empresas extranjeras, con la intencionalidad de proteger la soberanía del país.

10. Tierras comunitarias y territorios de los pueblos y nacionalidades

En pocos artículos el proyecto de ley trata sobre la tierra comunitaria y territorios de pueblos y nacionalidades (Título II, Capítulo V), y reconoce la posesión ancestral y la adjudicación gratuita (Art. 19, 71). El Art. 72 aborda los derechos colectivos y el carácter imprescriptible de la tierra, exoneración de tasas, derechos de los pueblos no contactados, etc., cuestiones que en general ya están definidas en la Constitución.

La delimitación y adjudicación de tierra de posesión ancestral será dada, según el proyecto de ley, en coordinación entre el Estado y las comunidades; en caso de desacuerdo el conflicto llegará a vía judicial. Para la adjudicación la Autoridad Agraria Nacional verificará varios fundamentos que validarán la posesión actual e inmemorial, todo sin perjuicios a derechos previamente adquiridos por terceros (Art. 73-75).

El art. 74 del proyecto de ley establece los procedimientos para la delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, en su segundo párrafo define que dicha adjudicación se hará *“sin perjuicio a los derechos adquiridos legalmente por terceros”*. ¿Qué derechos pueden tener terceros sobre territorios en posesión ancestral cuando la Constitución lo prohíbe?, ¿Cómo es posible que dichas adjudicaciones a terceros puedan tener algún viso de legalidad?

⁶ En el proyecto de ley, no se define su extensión

El contenido de dicho artículo del proyecto de la LOTRYTA constituye una abierta violación a la Constitución de la República y al Convenio 169 de la OIT que establece la obligación de los Estados de respetar los territorios de los pueblos y comunidades.

Si se quiere legislar con apego a la ley y al interés colectivo, por qué pasar por alto las actuaciones ilegales e ilegítimas que han posibilitado el arrebato de tierras comunales. ¿No debería establecerse una disposición transitoria para revertir las tierras a sus legítimos dueños en caso de que se confirmen irregularidades en la transferencia de dominio de tierras comunales? ¿No debería establecerse una disposición transitoria para revisar TODOS los fraccionamientos de tierras comunales realizados al amparo de la Ley de Desarrollo Agrario en abierta contraposición con las constituciones de 1998 y 2008 y con el Convenio 169, del cual el Ecuador es signatario...? ¿No debería establecerse una disposición transitoria para que sean resarcidos los derechos constitucionales y legales de quienes fueron expulsados de sus propiedades o posesiones para proyectos de “interés nacional” como en la construcción del embalse del proyecto Daule Peripa...?

11. Algunos comentarios finales

Lo revisado da cuenta de que el proyecto de Ley no está precisamente concebido para transformar la realidad agraria del Ecuador, ni siquiera para reformar dicha realidad; quizá apenas para reflejarla normativamente, apuntalando un proceso de modernización capitalista del agro a tono con los fundamentos y lógicas del cambio de matriz productiva.

No están en debate unos artículos más o menos, no está en debate siquiera si se aprueba un proyecto de ley “gobiernista” o una propuesta de ley que pudiera tener algún anclaje ideológico “izquierdista” o “campesinista”.

Está en debate el modelo de desarrollo del agro, está en debate si se quiere contar con una ley para consolidar una agricultura de naturaleza concentradora y basada en la sobreexplotación de recursos naturales o, una agricultura socialmente incluyente y ambientalmente responsable orientada a materializar el mandato constitucional de que la tierra cumpla su función social y ambiental.

El reto, sin duda, está en asegurar una ley de tierras que apalanque una agricultura para la vida, que se base en procesos sustentables, solidarios y, de bioseguridad (para los productores, trabajadores y consumidores) que, al mismo tiempo, cumpla la función de cimentar la soberanía alimentaria.

Mientras no se asuma tal reto, el proyecto de ley de tierras que se ha comentado no es otra cosa que acta pública del bloque legislativo mayoritario de su renunciamento a

cualquier perspectiva, no ya de transformaciones profundas en el agro, sino de renunciamiento incluso a reformas básicas para que lleguen a los campos ecuatorianos vientos de justicia agraria y ambiental.