

¿Reforma Agraria en el Ecuador?
viejos temas, nuevos argumentos

Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge
Editores

Miembros del SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador

■ Universidad Central del Ecuador (**UCE**) ■ Universidad de Cuenca ■ Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (**CESA**) ■ Institut de Recherche pour le Développement (**IRD**, Francia) ■ Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (**AVSF**, ex-CICDA, Francia) ■ Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (**CAMAREN**) ■ Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva (**FUNDES**) ■ Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (**IEDECA**) ■ Centro de Investigaciones para el Desarrollo (**CINDES**)

¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos

AUSPICIADO POR:



PUBLICADO POR:



¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos

Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge
Editores

Está publicación es posible gracias al apoyo de AVSF, Intermón Oxfam, IRD

Revisión de Textos: Edith Valle - M. Samaniego

Diseño portada: El Antebrazo

Diseño y diagramación: Miguel Samaniego

Impresión: somos punto y línea – (593) 2453 757

Agosto / 2008

© Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE)
Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas - 2do. Piso, Ofic. 414
Ciudadela Universitaria - Universidad Central del Ecuador,
Apartado Postal 17-10-7169, Quito – Ecuador
Telefax (593 2) 2555 726
E-mail: sipae@andinanet.net
www.sipae.com

Ficha de Catalogación:

333.31 Brassel, Frank; Herrera, Stalin; Laforge, Michel (eds.)
B823r

¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos
argumentos / Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge eds.-
Quito: SIPAE, 2008.
248 p. ilustr.; tabs.; maps.
ISBN: 978-9942-01-874-8

1. REFORMA AGRARIA 2. REFORMA DE TENENCIA DE
LA TIERRA 3. ESTRUCTURA AGRARIA 4. DESARROLLO
RURAL 5. AGROINDUSTRIA 6. ECONOMÍA AGRARIA
7. DERECHO SOBRE LAS AGUAS 8. RIEGO 9. INEQUIDAD

CONTENIDO

Presentación	9
¿Porqué Tierra? (Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge)	11
La Estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias (Alex Zapatta, Patricio Ruiz, Frank Brassel)	17
<i>Estudios de Caso</i>	
Los recursos naturales estratégicos en manos de empresas de grandes terratenientes y aguatenientes: El caso de la Unión de Comunidades de Quichinchi (UCINQUI), Imbabura (Rosa Murillo)	33
Acumulación perversa: Comuneros, agua y tierra en la Península Santa Elena (Paúl Herrera, Ramón Espinel)	49
Competencia desigual: Agroindustria bananera y pequeños productores: El caso de Barbones (Eduardo Rodríguez)	65
Alternativas económicas, tenencia de la tierra y género: El caso de Nabón (Stalin Herrera)	77
Tenencia de tierra en 12 comunidades en la Provincia de Manabí: El caso de Rocafuerte (Amparo Gilces, Freddy Montenegro)	103

Concentración azucarera: El caso de La Troncal (Andrea Ojeda)	119
Desplazados por agroexportación – La concentración de la tierra por multipropiedad y fracturación: El caso de Quevedo (Germán Jácome, Natalia Landívar, Mario Macías, Vatison Cueva)	133
La agroindustria de las flores y la ruptura de la economía campesina: El caso de Ayora (Doris Sánchez, Marcela Silva)	153
Principales resultados de los estudios de caso sobre tenencia de la tierra en el Ecuador	169

Aportes al Debate

¿Cómo ampliar las funciones económicas, sociales y ambientales, de la tierra en el campo? (Marc Dufumier)	177
Reflexión sobre la función socio económica de la tierra y el modelo de desarrollo agrario (Christophe Chauveau)	189
Cómo las agriculturas campesinas intentan asegurar su acceso a la tierra en el Ecuador: Logros y obstáculos para un uso eficiente de la tierra (Michel Laforge)	203
Campesinos sin derechos: Hacia una democratización de la tierra en el Ecuador (SIPAE - Dirección Ejecutiva)	219
Los aportes del Grupo de Trabajo sobre Reforma Agraria (Francisco Hidalgo)	235

PRESENTACIÓN

Este libro sale a la luz en un momento importante de la historia del país, cuando después de dos décadas continuas de luchas sociales, parece que el Ecuador ha iniciado un proceso de transición política.

La importancia de éste libro está no sólo en las evidencias que presenta respecto de la concentración de la propiedad agraria, sino también por cuanto evidencia los mecanismos específicos y actuales de control de la tierra. Pero además, para superar las generalizaciones que ha tenido el tratamiento de esta temática, se han incluido un conjunto de estudios de caso.

La historia universal enseña que no ha existido revolución verdadera alguna, si no se toca el tema de la tierra. Quizá eso alcancen a comprender quienes hoy dicen que están liderando una revolución en éste país; pero sobre todo, quizá de aquello estén convencidos los dirigentes del conjunto de las organizaciones indígenas y campesinas del país que levantan las banderas de la transformación social.

Los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente concluyeron sin que se haya avanzado de forma significativa en el tratamiento del problema de la tierra; ello es el resultado tanto de la débil comprensión que tuvo la Asamblea de la cuestión agraria, como sobre todo del avispero que levantaron las Cámaras empresariales y los medios de comunicación vinculados, quienes “alertaron” sobre “los peligros” de que no se garantice la sacra propiedad privada de los empresarios agrícolas, así como el supuesto “carácter confiscatorio” de las propuestas debatidas en la Asamblea. Debate viejo y sin argumentos nuevos por parte de esos sectores, que en el Ecuador llevan un siglo remozando el mismo discurso mezquino.

De hecho, hace exactamente 100 años, cuando el gobierno de Alfaro se propuso impulsar la Ley de Beneficencia, conocida como la Ley de “Manos Muertas” (en referencia a tierras sobre las cuales

no habían manos que las trabajen), la Iglesia, Cámaras de Agricultura, los Colegios de Abogados e, incluso algunos “liberales” pudientes, pusieron el grito en el cielo. Pero Alfaro, como verdadero revolucionario, no se inmutó; sacó adelante esa Ley y recuperó para el Estado las haciendas de las órdenes religiosas, logrando con ello, asegurar el financiamiento de hospitales, orfanatos, ancianatos, etc.

Más adelante, 60 años después, las acusaciones de legislación confiscatoria, fueron diarias durante los 30 años que en éste país estuvo vigente la legislación de reforma agraria (1964 – 1994). Tales imputaciones eran parte de la estrategia para atenuar los necesarios cambios agrarios que demandaba una sociedad marcada por las profundas desigualdades heredadas del régimen colonial.

Publicar éste trabajo ahora, es nuestra manera de rendir un homenaje a los 100 años de la primera Ley de Reforma Agraria que tuvo el Ecuador y que fue una de las primeras de América Latina, la mencionada Ley de Beneficencia de 1908 y, desde luego nuestra manera de rendir homenaje a su impulsor Eloy Alfaro, así como al dirigente indígena y aliado de Alfaro, que deviene en uno de los más importantes agraristas de inicios del siglo XX: Alejo Saes.

Al presentar éste libro, el SIPAE suma su voz a las tantas que se han levantado reclamando la unidad de los explotados y excluidos del campo y la ciudad; agregamos, una unidad con autonomía política de clase, con perspectiva transformadora y con la voluntad de hacer sentir su presencia en las calles del país.

Se debe destacar que éste esfuerzo editorial no hubiese sido posible sin el apoyo de entidades como Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSF); Intermón Oxfam, IRD (Francia); así como sin la colaboración de las diferentes comunidades y organizaciones en las zonas estudiadas; sin el compromiso de los/las autores y, sin el esfuerzo de Marcela Alvarado (AVSF) quien apoyó decididamente en varios talleres sobre la metodología del mapeo participativo y en el diseño de muchos mapas insertados en este libro. Para finalizar ésta corta Presentación, el SIPAE hace un reconocimiento expreso al trabajo de los editores de éste libro: Frank Brassel, Stalin Herrera y Michel Laforge.

Dirección Ejecutiva del SIPAE

¿PORQUÉ TIERRA?¹

Frank Brassel (SIPAE)*

Stalin Herrera (IEE)**

Michel Laforge (AVSF)***

Editores

¿Porqué un libro sobre la tenencia de la tierra en Ecuador? Durante las dos últimas décadas el tema no ha encontrado mucho interés ni en la investigación agraria ni entre los movimientos campesinos e indígenas. Sin embargo, los datos del Censo Agropecuario muestran una inequidad enorme del acceso a la tierra. Por eso, el SIPAE organizó desde el año 2004 una serie de talleres sobre la temática con varios dirigentes y se mostró que es parte de su memoria histórica de lucha

y resistencia, pero que hoy es un recurso más retórico, no se ubica en la programática y política real de las organizaciones. [Herrera, 2007].

Sólo desde la última campaña electoral y especialmente en la Asamblea Nacional Constituyente se vive un renacimiento del debate sobre una nueva reforma agraria integral por parte de los movimientos campesinos e indígenas. Además aparecen informes en la prensa

1 El contenido de este libro es responsabilidad de los autores y no compromete los criterios institucionales de las entidades auspiciantes.

* SIPAE, Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador.

** IEE, Instituto de Estudios Ecuatorianos.

*** AVSF, Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras.

sobre conflictos de tierra. Por un lado se habla de una fragmentación creciente de las pequeñas fincas ("minifundización") y, por el otro lado, sobre procesos de re-concentración de grandes propiedades especialmente de la agroindustria, de los cambios y transformaciones de las economías campesinas por efecto de la integración al mercado, pero no hay datos actuales ni estudios a nivel nacional sobre los procesos de concentración de la tierra, medios productivos más importantes para las familias campesinas.

Ante esta falta de datos y estudios, se constituyó desde finales del año 2006 el Grupo de Trabajo sobre Reforma Agraria, como una coordinación de diferentes centros de investigación y ONGs, todas interesadas en el fortalecimiento de las economías campesinas y de la soberanía alimentaria. Participan activamente AVSF, CDES, CESA, FIAN, IEE, Intermón Oxfam, SIPAE y UBV. Durante el año 2007 se desarrollaron 8 estudios de caso sobre tendencias de la tenencia de la tierra en diferentes lugares de la Sierra y de la Costa, cuyos principales resultados, más una presentación sobre el panorama nacional, se publican en este libro.

Obviamente, la situación en el siglo 21 es diferente a la situación en los años 60 y 70 del siglo pasado; ya no existe una gran reserva de "tierras baldías" ni muchos latifundios clásicos.

De otro lado, por razones ambientales tampoco se puede justificar una expansión de la frontera agrícola, ni hacia los paramos ni hacia la Amazonía. Por eso surgen las preguntas claves: ¿Existe la necesidad de pensar en una nueva reforma agraria en el Ecuador? ¿En que consistiría tal reforma, una redistribución de tierras en el contexto actual del Ecuador?

En la mayoría de los casos se estudió el tema a nivel de una parroquia, en una cooperación cercana con organizaciones de base, aplicando diferentes metodologías: el análisis de las estadísticas disponibles (censo, catastros, etc.), confrontándolo con un mapeo participativo realizado por los mismos campesinos y campesinas de la zona. Se revisaron estudios existentes y también se realizaron entrevistas con dirigentes históricos y actuales. Los primeros resultados de las investigaciones se presentaron en las zonas del estudio, y después en el "Seminario Internacional: Tierra, Reforma Agraria y Constituyente" el 29 y 30 de junio del año 2007 en Quito. El interés en conocer los resultados de los nuevos estudios fue grande, en los talleres, en el seminario y después en una serie de encuentros y debates.

Atribuimos el interés por el tema al hecho que, aunque desde los años 80 la mayoría de la población ecuatoriana vive en las zonas urba-

nas, el vínculo con lo agrario sigue fuerte. Obviamente sin tierra no puede haber agricultura, y la agricultura alimenta al país.

Otro factor de interés consiste en el hecho que el tema del acceso a la tierra está estrechamente vinculado con el tema de la pobreza y hambre. Según los datos oficiales del INEC del año 2007 el 61,5% de la población rural ecuatoriana vive en la pobreza, pero "solo" el 24,9% en las zonas urbanas. Según datos de la FAO, la desnutrición crónica a nivel nacional es de 18,1%, en las áreas rurales sube al 26,1%, en la población indígena a 40,1%. Desde hace algunos años se ha reconocido a nivel internacional la importancia del acceso a los recursos naturales tierra y agua para la garantía del derecho a la alimentación de la población rural, un concepto promovido por la organización internacional de derechos humanos FIAN [Monsalve, 2006]. Hambre y desnutrición no son problemas de la falta de alimentos sino una expresión de la inequidad de su distribución y de la inequidad del acceso a los medios de producción. El hambre es un fenómeno rural, lo que parece primero una paradoja, porque los alimentos se producen en las zonas rurales. Pero sin acceso suficiente a tierra y agua, sin alternativas de puestos de trabajo con salarios y condiciones dignas, la población rural está condenada a sufrir hambre y pobreza, lo que muestra el ejemplo de Ecuador.

Los conceptos de la soberanía alimentaría y el derecho a la alimentación son motivos principales para la dedicación al tema. Pero existen otras razones que requieren una discusión en la política y en la sociedad ecuatoriana sobre el tema del acceso a la tierra:

- Amplios estudios en varios países en diferentes continentes han mostrado que la distribución inequitativa de la tierra tiene un impacto negativo en la tasa de crecimiento general de las economías nacionales. [Fort, Ruben, 2006]
- La pobreza en el campo impacta a las ciudades y al exterior. Donde el campo no da para vivir, la gente migra hacia las ciudades o hacia otros países. Quien quiere debatir el tema de la migración debe enfrentar el tema de la injusticia rural.
- Más allá de lo económico la tierra tiene en todas las culturas campesinas, especialmente en la cultura indígena, funciones culturales y religiosas importantes como la denominada "Pachamama".
- La re-concentración de la tierra para objetivos de la agroexportación crea un sistema ecológicamente insostenible, el cual requiere el uso masivo de agroquímicos, el sobreuso de fuentes de agua, la destrucción del recurso tierra, etc. con impactos fuertes en el medio ambiente y la salud humana.
- Sin una distribución más justa de la tierra

no se podrá realizar una "revolución ciudadana" para todos y todas, porque persisten estructuras excluyentes. "La distribución inequitativa de la tierra tiene relación con el poco impacto de las políticas de reforma agraria implementadas en el país,... que no llevaron a una real democratización del ámbito rural." [Martínez, 2006].

Las razones mencionadas explican que la tierra no es simplemente una "mercancía" sino una base para la justicia, el progreso en el sentido amplio de una sociedad y una precondition del "buen vivir" de todas las ecuatorianas y todos los ecuatorianos. "La sociedad en su conjunto se queda siempre con algunos derechos sobre la tierra, la cual guarda en parte del carácter de un bien común," resume el especialista francés Michel Merlet, [Merlet, 2002]. Obviamente, hay que volver a un debate profundo sobre las funciones sociales, pero también económicas, culturales y ambientales de la tierra. El Ecuador se encuentra en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, la definición del rol de la agricultura debe ser un elemento crucial en este debate nacional.

No se puede negar que el desarrollo a nivel internacional tiene su impacto en el desarrollo rural local, con su enfoque en la agroexportación que va en contra de los pequeños campesinos y, al mismo tiempo, contribuyó al desmantelamiento

de una estructura estatal en apoyo de las economías campesinas. Sin duda hay un impacto, pero hasta ahora mucho menor en Ecuador, en el debate sobre agendas alternativas para el agro y un cambio de las estructuras de la tenencia de la tierra. En varios países de América Latina, y también en África y Asia, [ver Días Martins, 2005; Moyo & Yeros, 2005; Rosset, 2006] hay iniciativas, parcialmente apoyadas por nuevos gobiernos pos-neoliberales, a favor de nuevas reformas agrarias, como una parte de los esfuerzos por "buscar vías de salida para las masas de excluidos de la nueva modernización del agro latinoamericano". [Bretón, 2006].

Dos grandes conferencias internacionales en abril de 2008 destacaron el tema de la tierra en el marco de un desarrollo rural que puede garantizar la alimentación del mundo. En Johannesburgo en un esfuerzo único, presentaron científicos de todo el mundo, en cooperación con más que 50 gobiernos, el Banco Mundial y ONGs internacionales, una evaluación de la investigación agraria de las décadas pasadas y formularon los retos del futuro, entre otros cuestionaron el énfasis en la agroindustria y propusieron un "mejor acceso de pequeños campesinos a tierra y recursos económicos". [www.iaastd.org] "Creemos que no puede haber una mejora en desigualdad y una erradicación de la pobreza extrema y del hambre si no hay un

proceso que facilite el acceso a los medios de producción, al agua y las riquezas naturales," resumió el representante de la FAO para América Latina, José Graciano, durante su XXX Conferencia Regional en Brasil. Y añade el director de Políticas de la FAO en la región, el ecuatoriano Fernando Soto: "América Latina debe volver a prestar atención al potencial de la pequeña agricultura, que acoge el 80% de sus agricultores, con una política pública que los favorezca". [El Comercio, 15 de abril 2008].

Sería un fortalecimiento relevante a los movimientos campesinos e indígenas en el Ecuador, recuperar una estrategia clara y factible sobre la tierra y otros recursos productivos. Obviamente, no hablamos de una reforma agraria de la misma forma como en los años 60 y 70, la cual no ha cambiado fundamentalmente la estructura agraria del país, no ha incluido de una manera suficiente aspectos de infraestructura para los pequeños productores, de crédito y riego, ni aspectos de género, del medio ambiente o de una planificación del desarrollo rural territorial. Se requiere un debate sobre una nueva reforma agraria integral.

"Lamentablemente, no se cuenta con estudios actualizados y lo suficientemente sólidos sobre la estructura agraria, la estratificación social, las formas de constitución del poder en

los sectores rurales y la productividad por tamaño de explotación..., por lo tanto, no se dispone de bases para un análisis comparativo. Estas ausencias reflejan el abandono de la investigación de aquellos problemas inherentes a las estructuras sobre las cuales se explican nuestras realidades" [Rhon, 2006].

El presente libro no puede remediar totalmente este déficit pero intentamos proveer una contribución al conocimiento sobre las tendencias actuales de la tenencia de la tierra en el Ecuador. Este conocimiento debe ser la base para el debate sobre una democratización del acceso a la tierra y una política de tierra incluyente.

Estamos concientes que faltan más estudios, por ejemplo sobre el rol de las mujeres en el manejo y el control sobre la tierra, la vinculación entre políticas de tierra y de aguas, los impactos ambientales, las dinámicas exactas de las agroindustrias, la región amazónica, etc.

Los editores del libro parten de la convicción que la solución de la cuestión agraria en el Ecuador solo puede avanzar en base a una participación amplia y decisiva de las organizaciones campesinas e indígenas en el debate y en la implementación de nuevas propuestas de políticas. Esperamos que este libro sea un apoyo relevante en este proceso.

Bibliografía

- Bretón, Víctor (2006). Glocalidad y reforma agraria: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?. En Iconos, Num. 24, Quito, enero, p. 56-69.
- Días Martins, Mónica (Organizadora) (2005). El Banco Mundial y la Tierra. Ofensiva y Resistencia en América Latina, África y Asia, San José, Costa Rica, DEI.
- Fort, Ricardo y Ruben, Ruerd (2006). Land Inequality and Economic Growth: A dynamic panel data approach, Contributed paper prepared for presentation at the international Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, August 12-18.
- Herrera, Stalin (2007). Percepciones sobre la reforma agraria. Análisis del discurso de dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas, SIPAE, Quito.
- Martínez, Luciano (2006). Las comunidades rurales pobres y la reforma agraria en el Ecuador, en: Fernando Eguren (Editor), Reforma Agraria y desarrollo rural en la región andina, Lima, CEPES, p. 163-174.
- Merlet, Michel (2002). Resumen del cuaderno de propuestas "Reforma Agraria y políticas de tierra", Forum Social Mundial, Febrero.
- Monsalve, Sofía (2006). Acceso a la tierra y los recursos productivos. Hacia una interpretación sistemática de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación, FIAN Internacional Informe R1, Heidelberg, www.fian.org
- Moyo, Sam y Yeros, Paris (Editores) (2005). Reclaiming the Land. The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America, London & New York.
- Rhon, Francisco (2006). La cuestión rural agraria en el Ecuador: Búsqueda de sociedades democráticas en tiempos globalizados, en: Fernando Eguren (Editor), Reforma Agraria y desarrollo rural en la región andina, Lima, CEPES, p. 83-92.
- Rosset, Peter et. al. (Editores) (2006). Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform, Oakland, Food First Books.