

**¿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.; tablas.; mapas.  
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

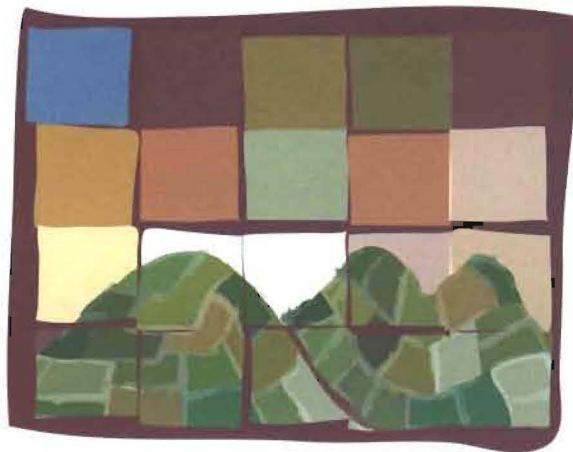
Concentración azucarera: El caso de La Troncal (Andrea Ojeda) .....	119
Desplazados por agroexportación – La concentración de la tierra por multipropiedad y fracturación: El caso de Quevedo (Germán Jácome, Natalia Landívar, Mario Macías, Vatison Cueva) .....	133
La agroindustria de las flores y la ruptura 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

# **Campesinos sin derechos HACIA UNA DEMOCRATIZACIÓN DE LA TIERRA EN EL ECUADOR**

**SIPAE - Dirección Ejecutiva\***



---

\* La Dirección Ejecutiva del SIPAE está constituida por: Francisco Hidalgo como Director Ejecutivo, Alex Zapatta y Frank Brassel en la responsabilidad de Coordinadores.

Para profundizar el debate sobre un nuevo régimen agrario más justo y una posible nueva distribución de la tierra queremos trabajar las preguntas claves del tema, explorar los retos en la búsqueda de respuestas y, con todo cuidado, diseñar las primeras perspectivas del debate necesario. Partimos de los resultados de los estudios de caso publicados en este libro. Pero obviamente, el debate no se puede reducir a los estudios, sino debe incluir otras investigaciones, discusiones y experiencias a nivel nacional e internacional. Importantes son las propuestas de diferentes actores del movimiento campesino e indígena, sin los cuales no puede haber una nueva política del agro ecuatoriano. La ausencia de un debate profundo sobre la perspectiva del acceso democrático a la tierra entre los mismos movimientos complica un debate general en la sociedad y en este libro.

### **Inequidad y exclusión**

Los resultados de los estudios realizados son: en el Ecuador persiste una distribución muy injusta de la tierra (y del riego, del crédito, de la comercialización, etc.). Existe una estructura agraria excluyente que condena a los campesinos y a las campesinas a una vida de pobreza y con muy pocas posibilidades de un desarrollo humano. Por otro lado, se expande la agroindustria re-concentrando tierras fértiles, en primer

lugar para la exportación, muchas empresas privadas están aprovechando desigualmente los beneficios de las obras públicas, especialmente en materia de riego. Por falta de control público, el fenómeno de multi-propiedad esconde el verdadero grado de la concentración de tierras, pero es obvio que la inequidad en el campo ecuatoriano está aumentando. Se sabe que la inequidad de tierras es un obstáculo para superar la pobreza y el hambre, y así lograr un desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible.

"El tema de la concentración, no sólo de la tierra sino del conjunto de recursos productivos que existen en el campo, marca una diferencia fundamental con la situación que prevalecía incluso antes de la reforma agraria tradicional. En la actualidad se observa la presencia de grandes complejos agroindustriales usando alta tecnología, muchas veces ligados a empresas transnacionales y con estrechas vinculaciones con los mercados globalizados. Este tipo de estructura poco o nada tiene que ver con las concentraciones de tierras que existían en el pasado, donde los niveles de eficiencia y niveles de vida los volvía especialmente vulnerable. Sin embargo, los niveles de concentración que se observan en la actualidad son tal vez mayores a los que se observaban el pasado." [FAO, 2008]. Los casos presentados, donde hay una confrontación entre la agricultura familiar y la agroindustria como



en los casos de la industria florícola (Ayora) y bananera (Barbones), confirman claramente que por la disposición de capital y tecnología, el acceso a abundantes recursos de agua, acceso a mercados de exportación, etc. está favoreciendo al sector de las plantaciones sobre el control de la tierra.

Complementario a este desarrollo hay un proceso de descapitalización de las pequeñas unidades. Consideramos que la situación actual de las agriculturas campesinas está atravesada por una condición de exclusión, esto quiere decir que cada día les resulta más difícil reproducirse socialmente, pues su producción resulta marginal frente a una creciente dependencia alimentaria, y una presencia más fuerte de las agroempresas que copan el conjunto del proceso productivo, desde las semillas, el mercado de insumos, especialmente fertilizantes y agroquímicos, los circuitos de comercialización y el crédito. [Rubio, 2003].

Con más razón quedan las preguntas fundamentales del libro: ¿Se puede lograr un régimen agrario más justo y más eficiente, en términos ambientales, económicos y sociales, en el país? ¿Para eso, hace falta una nueva reforma agraria que pueda garantizar un acceso a la tierra más democrático e incluyente a largo plazo?

## **Clave: rol del Estado**

No se puede hablar de la posibilidad de una nueva política agraria sin destacar el rol del Estado y de la política pública en el agro. Durante los años 60 y 70 el Estado ecuatoriano tenía, como en otros países de la región, un papel activo en la agricultura: control de precios, abastecimiento de productos estratégicos, protección arancelaria de la producción nacional, la mismas reformas agrarias tecnócratas, etc. fueron tareas importantes de los gobiernos de la época. No proponemos volver a un Estado "desarrollista" y paternalista. Pero sin un rol activo del Estado, con una participación decisiva de los movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil, no habrá un concepto a favor de los pequeños y medianos productores, los cuales constituyen 75% de los agricultores ecuatorianos. En el llamado "mercado libre", como está funcionando hasta ahora, los pequeños (que fueron completamente abandonados por el Estado) no pueden competir con los grandes (que recibieron y reciben el apoyo del Estado), ni a nivel nacional y menos a nivel internacional. Se requiere una política pública a favor de las economías campesinas, a favor de una agricultura familiar, lo que implica reformas estructurales y políticas, que requiere una inversión fuerte en la soberanía y el futuro del país. Sólo bajo estas condiciones se puede pensar en

"superar la larga noche liberal", una meta del gobierno de Rafael Correa. Estudios comparativos sobre el impacto del agro y especialmente de una reforma agraria en procesos de industrialización en los países asiáticos Taiwán y Corea del Sur y América Latina muestran claramente que el rol del Estado y su capacidad de gestionar la política agraria han favorecido el desarrollo de los países de Asia, aunque valdría la pena discutir con más profundidad los modelos de desarrollo aplicados en esta época de pos-guerra. [Kay, 2002].

Como en otros ámbitos de la economía, el sector agrario requiere reformas anti-monopólicas para adelantar la democratización necesaria. Una precondition para el desarrollo de las economías campesinas es la desmonopolización de las estructuras de las cadenas agroalimenticias y de comercialización. Sino los pequeños y medianos productores quedarán dependientes de las ofertas de las empresas multinacionales de agroquímicos y semillas, de conceptos y prácticas de una "agricultura bajo contrato" que les quita cualquier autonomía de los estándares y cambios de requerimientos de comercialización de grandes supermercados. Sin esta desmonopolización de las cadenas, una desmonopolización y democratización del acceso a la tierra no tendrá un efecto a largo plazo.

Para la gran mayoría de los productores, el campo en las estructuras y políticas actuales, no ofrece un futuro, como muestran los casos de Nabón en la Sierra o de Rocafuerte en la Costa. Por eso se van muchos jóvenes y más parcelas quedan abandonadas. Sin un cambio fundamental en la política agraria se profundizará la descampesinización y la descomunización, el debilitamiento de las culturas campesinas e indígenas.

Los efectos de una agricultura industrial, que se está desarrollando, en la cultura, el medio ambiente y salud son razones para reducir la discusión sobre una nueva política agraria y un arreglo de la distribución de la tierra, no en términos productivistas, ni solamente agrarios, son asuntos claves para todos los ciudadanos interesados en el desarrollo del país y en el buen vivir de sus habitantes. Son las familias de las economías campesinas que alimentan el Ecuador, que durante siglos han conservado las múltiples variedades en las diferentes regiones del país, que tradicionalmente han sido los primeros ecologistas - hasta que vino la "revolución verde" y la crisis profunda del campo.

Los pequeños productores son claves para la garantía de la soberanía alimentaria. Durante las últimas décadas Ecuador ha perdido ya en parte su auto-suficiencia alimenticia por la

orientación casi completa de la política pública en el fomento de la agroexportación de productos no-tradicionales como flores, banano, mango, brócoli o camarones. Mientras tanto el trigo, la avena, la lenteja casi ya no se producen en el país; la producción de papas, de maíz y otros granos ha bajado considerablemente, y las importaciones están creciendo. Eso es una amenaza a la soberanía del país en sí, pero con el auge de los precios agrícolas en los últimos dos años el problema se ha agudizado más, aunque muestra también las perspectivas económicas de una agricultura familiar basada en una política de la soberanía alimentaria.

### **Derechos, mujeres, territorios**

Muchos casos presentados en el libro muestran violaciones de los derechos, vigentes en este país o vigentes en los estándares de derechos humanos a nivel internacional. Son típicos los casos de desalojo forzado - por una violencia directa de actores públicos o privados o por una violencia oculta del mercado - en Manabí por la Base Naval de Jaramijó, en la Península Santa Elena por un proyecto público de riego de interés para unos pocos especuladores, en Quevedo por varios intereses privados de la agroindustria, en Barbones por una exportadora bananera, en Otavalo por haciendas, etc.

Es obvio que la cuestión agraria no está resuelta para nada en el Ecuador. Lo que sorprende es que los desalojos casi nunca causan escándalos públicos. No existe un registro y menos un análisis de los conflictos de tierra en el país. Estos conflictos en su gran mayoría no se discuten en el marco de las violaciones de los derechos, a la alimentación, a la tierra, al agua, etc. Si el mismo Estado desplaza a pequeños campesinos siendo una violación de su obligación por respetar el derecho a la tierra; si el Estado no interviene a favor de pequeños productores cuando están amenazados o afectados por grandes terratenientes, el Estado no cumple con su obligación de defender los derechos de sus ciudadanos. En muchos casos de estas violaciones no hay protestas más allá de los directamente afectados. ¿Por qué no existe esta cultura y política del derecho en Ecuador?

Se nota fuertemente esta tendencia si se analiza la situación de las mujeres campesinas. El campo ecuatoriano es femenino - una tendencia en casi todos los países del Sur. Las mujeres rurales son responsables de la reproducción social de sus familias, de la alimentación del pueblo, muchas tienen una doble carga: de campesinas y de jefas del hogar; en muchos casos tienen una doble discriminación: como mujer y como indígena o afroecuatoriana. Es un tema deficiente en este libro, pero el caso de Nabón

muestra la importancia de las mujeres en el campo y sus contribuciones al desarrollo, por otro lado presenta su discriminación por ejemplo en término de títulos de la tenencia de la tierra.

En todos los procesos propuestos y en la práctica de la futura política agraria es indispensable integrar en una manera específica los derechos de las mujeres rurales. Ellas necesitan una inclusión mayor en sus derechos sobre la tierra, en sus derechos laborales como trabajadoras de la agroindustria, en sus derechos de participación directa en programas gubernamentales y de proyectos de desarrollo. ¿Requiere eso también un papel mayor de la mujer en las propias organizaciones campesinas e indígenas?

La codificación de los derechos humanos de los pueblos indígenas está bien elaborada al nivel internacional y en parte integrada en la Constitución ecuatoriana de 1998, lo cual está visto como un éxito del movimiento indígena. El caso de la UNCINQUI en Otavalo muestra que eso no ha contribuido a la garantía de protección del acceso a las tierras y al agua en los mismos territorios indígenas. "La territorialidad indígena no está debidamente legislada, lo cual tiene repercusiones sobre la posibilidad de las comunidades y pueblos de ejercer realmente la autonomía y participar plenamente en el manejo

de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Varios especialistas opinan que hace falta un reordenamiento territorial en el país que resuelva adecuadamente esta problemática pendiente, respetando los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas," resumió Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, su visita a Ecuador en mayo de 2006. ¿Cómo se puede implementar un concepto de territorios que garantice también el control sobre la tenencia de la tierra? ¿El concepto de control territorial por las comunidades se puede aplicar sólo a territorios indígenas o también a zonas rurales con mayoría de campesinos afros o mestizos?

Obviamente, falta un análisis más profundo de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, de los derechos laborales, colectivos y de la mujer en el campo ecuatoriano. Falta un debate sobre el carácter y la utilidad de estos derechos para los ciudadanos y las ciudadanas, para la sociedad; un debate como se ha dado y se está dando en varios países del continente, como Brasil, Colombia o Guatemala. ¿Cómo puede el derecho a la tierra, alimentación, educación, vivienda y salud llegar a ser la base fundamental de la futura política agraria ecuatoriana? Seguramente, va requerir institu-

ciones con participación ciudadana que monitoreen, controlen y hagan cumplir los derechos de las familias rurales.

Nuestros estudios de caso en diferentes regiones del Ecuador confirman lo que los estudios relevantes a nivel internacional y las resoluciones de grandes conferencias internacionales en los últimos años destacan: la necesidad de un enfoque en tres grupos claves para superar la pobreza, el hambre y la exclusión en el campo: los productores con poca o sin tierra, las mujeres rurales y los pueblos indígenas. Falta que las resoluciones se traduzcan en política aplicada a nivel internacional y en el Ecuador.

### **Agua y agroindustria**

El agua es otro elemento fundamental para la agricultura ecuatoriana y su distribución es tan injusta como la de la tierra, o incluso peor, así pareciera evidenciar el caso del proyecto PHASE en la Península de Santa Elena o el caso de Barbones, muestran que proyectos públicos de riego pueden contribuir a una desposesión de pequeños productores en favor de grandes UPA's privadas, empresas o especuladores. Se requiere una nueva política del agua y del riego, sobre la cual hay propuestas muy detalladas en el Foro de los Recursos Hídricos.[Foro de Recursos Hídricos. 2000] Un aspecto importan-

te debe ser la participación de los futuros usuarios desde el diseño y la implementación de proyectos de riego. La información sobre los respectivos proyectos debe estar disponible desde la planificación inicial. Durante la implementación es importante monitorear los efectos en la tenencia de la tierra.

El ejemplo de PHASE muestra que es importante tener estructuras de vigilancia ciudadana sobre efectos de los proyectos de cooperación (por ejemplo de embalses, riego, etc.) y de la inversión extranjera (por ejemplo minería, plantaciones). ¿Quién debería vigilar la política de cooperación? ¿Sería posible que el gobierno inicie un diálogo con las grandes agencias de financiamiento para que reorienten su enfoque, al fomento de la agricultura familiar y a una tenencia de la tierra más incluyente, estable y justa, que apoyen a procesos de una nueva reforma agraria integral?

Varios estudios muestran que es la agroindustria, el sector más dinámico del agro ecuatoriano, la cual aprovecha mejor de los proyectos de riego, creciendo a costo de las economías campesinas. Al mismo tiempo se sabe que la agroindustria está casi "fuera de la ley" en cuanto a violaciones de derechos laborales, discriminación por género, efectos en la salud y en el medio ambiente, causando desplazamiento direc-

to e indirecto de la agricultura familiar. El Estado no cumple con su función de defender los derechos de sus ciudadanos. Se requiere una política integral de planificación y regulación de la agroindustria, la cual debe incluir aspectos hacia afuera, como el efecto de la agroindustria en las economías campesinas, el uso de agua, etc., y aspectos hacia adentro de las empresas agroindustriales, como son las condiciones de trabajo, el trabajo infantil, salarios dignos, derecho a la libre asociación, salud, etc. ¿Será posible un equilibrio entre la agroindustria y la agricultura familiar? ¿Puede existir una agroindustria exitosa e integrada en el mercado internacional que cumpla con los estándares sociales y ambientales?

En este contexto, se requiere una discusión abierta sobre la política agraria actual. El MAGAP propone, por ejemplo, la ampliación de las plantaciones de palma africana de unas 30.000 hectáreas, para la producción de agrocombustibles. Según los estudios realizados por el SIPAE en una hectárea de plantación de palma africana se genera no más de 0,15 puestos de trabajo. Por eso, las 30.000 hectáreas, proyectadas por el MAGAP para la ampliación de plantaciones de palma africana en el país no van a crear más de 4.500 nuevos puestos de trabajo, tradicionalmente en condiciones precarias, sin derechos laborales. 30.000 hectáreas de economías campesinas de producción de alimentos

múltiples generarían entre 30.000 y 45.000 nuevos empleos, en condiciones óptimas hasta 60.000. La moda de los agrocombustibles no corresponde a un modelo alternativo del agro, no cumple con las funciones sociales y económicas, tomando en cuenta el uso masivo de tierra y de agroquímicos, como son los transgénicos, tampoco con la función ambiental. Los agrocombustibles pueden ser un buen negocio para algunos terratenientes, pero contribuirán a la misma tendencia vigente de re-concentración de la tierra, como muestra el ejemplo de La Troncal. ¿Por qué se orienta la política agraria del actual gobierno de esta manera tradicional sin cambios anti-monopólicos, de inclusión y de sostenibilidad?

### **¿Una agricultura diferente será posible?**

Un agro ecuatoriano diferente será posible sólo si hay una solución para la cuestión agraria de las familias campesinas sin tierra o con poca tierra, las cuales hoy día son la mayoría de la población rural. Eso muestra los estudios de caso sobre este tema. Hay un cierto consenso entre diferentes pensadores del agro ecuatoriano. "El problema indígena y campesino en el Ecuador no podrá encontrar solución definitiva si no es por medio del acceso a más recursos en tierra," resume Luciano Martínez de la FLACSO [Martínez, 2006] "Con la estructura actual

es imposible imaginar que podamos llegar algún día a una sociedad rural donde la población tenga condiciones de vida digna, donde prevalezca la equidad," analiza Antonio Gaybor, presidente del SIPAE. [Gaybor, 2008].

Del lenguaje académico eso se traduce a la reivindicación de una "Nueva Reforma Agraria Integral" que llevaron los movimientos campesinos e indígenas a la Asamblea Nacional Constituyente. Pero las organizaciones todavía no disponen de conceptos muy elaborados, aunque existe un cierto consenso entre ellas sobre la necesidad de un nuevo debate sobre el tema.

Una nueva estructura agraria no es nada fácil por los intereses económicos involucrados. Existe además, muchas preguntas conceptuales, las mismas que hasta ahora no tienen una discusión en el país. Queremos recalcar unos aspectos medulares para repensar el tema del acceso a la tierra en el Ecuador.

Obviamente, los problemas del agro ecuatoriano, frente a la tenencia de la tierra son múltiples. Es necesario colocar al centro una pregunta amplia: ¿Qué tipo de agricultura queremos y porque? Lo que lleva a otra pregunta más general: ¿Qué tipo de sociedad queremos? Desde nuestro punto de vista se requiere un nuevo Modelo Agrario en el contexto de un

nuevo Modelo de Desarrollo "pos-neoliberal"; equitativo y sostenible, democrático e incluyente, solidario y basado en los derechos humanos. "En consecuencia, el desarrollo comprende más que el incremento de la riqueza, la expansión de capacidades. Y para lograrlo hay que viabilizar la redistribución de la riqueza, no sólo de ingreso. Un empeño que naturalmente genera confrontaciones con quienes no quieren ceder sus privilegios." [Acosta, 2007].

Tierra y agua no son mercancías, sino la base de la vida, de la alimentación y de la soberanía del pueblo ecuatoriano. La base conceptual de una nueva política pública para el agro ecuatoriano, el rol de una perspectiva de soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación de los campesinos y todos los ecuatorianos.

Los estudios de caso muestran que en ciertas regiones, especialmente en zonas de la agroindustria, los grandes propietarios se expanden a costo de los pequeños (Barbones, Quevedo, Santa Elena). En muchos casos las pequeñas UPA's, como muestra el artículo de Christophe Cheauvau, crean más riqueza para el país, más puestos de trabajo y mejores ingresos que las UPA's grandes, y eso para las familias campesinas, no para un dueño de una plantación. Además, la agricultura familiar es el modelo sostenible en términos ambientales.

como muestra Marc Dufumier, un aspecto más importante en nuestra época de escasez de la energía fósil y del calentamiento global. ¿Cómo se puede superar el debate sobre una mera "eficiencia económica" por un debate público sobre la función ambiental, cultural, económica y social de la tierra?

Han cambiado las condiciones para una nueva reforma agraria. Distinto a los años 60 casi ya no hay tierras baldías y haciendas pre-capitalistas; entonces: ¿Cuáles serían los criterios y condiciones de una nueva reforma agraria? No se trata de distribuir por distribuir, sino para utilizar el escaso y sensible recurso tierra de una manera en la cual cumple con su función social, económica, ambiental y cultural. Por eso parece lógico que el Estado y las organizaciones rurales deberían evaluar el uso de la tierra en ciertas zonas y sectores y, en caso que el uso de la tierra no cumpla con sus funciones sociales, económicas, ambientales y culturales, estas tierras debería ser los primeros candidatos para la re-distribución a los campesinos sin o con muy poca tierra. Este nuevo orden agrario requiere una evaluación, discusión y planificación amplia con toda la sociedad ecuatoriana, pero con una participación clave de los pequeños campesinos. Obviamente, se requiere el desmantelamiento de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, lo cual ha incorporado la ideología

neoliberal de su época, y debe resultar una nueva Ley Agraria, a lo mejor complementado por una Ley de Control de la Agroindustria, diseñando características de una política pos-neoliberal para el agro.

Muchas veces se dice que no hay suficiente tierra en el Ecuador para distribuir. Estadísticamente eso no es así, según los datos del último Censo Agropecuario del año 2000 existe una superficie de casi 15 ha por familia - suficiente para un economía campesina sostenible y próspera. El Ecuador tiene grandes extensiones de palma africana, ganadería extensiva, grandes plantaciones de cacao, banano o azúcar, las cuales en muchos casos crean poco empleo pero dañan el medio ambiente. Falta un análisis detallado para indagar el cumplimiento de su función ambiental, económica y social, una precondition para una nueva política re-distributiva en el país.

Las últimas experiencias con procesos de una reforma agraria ya llevan más de 2 décadas. Hoy día el ámbito nacional e internacional ha cambiado completamente. Vale la pena ganar experiencias concretas. Nos preguntamos: ¿pueden servir las tierras bajo control de la AGD como núcleos de experimentos concretos? Las tierras ya están bajo control del Estado, su distribución causaría menos conflictos, que las tierras bajo el control de un terrateniente. En estas



tierras, las familias pueden decidir en un proceso de consulta con sus organizaciones e instituciones públicas como quieren manejar las tierras: individualmente o en forma de una cooperativa, en forma agro ecológica o de otra forma sostenible, combinando elementos de auto-consumo con la comercialización.

El Estado debe tener un rol clave en la construcción de una nueva política agraria y de tierra en Ecuador. Pero no proponemos una estructura centralista y tecnócrata, debe ser una estructura de participación en el debate, en la decisión y en la implementación de una nueva política agraria, en donde los ciudadanos y los campesinos deben definir la futura política agraria, incluso como elemento clave la política de tierra. ¿Cuál sería la forma adecuada y eficaz de esta participación?

### **¿Límites mínimos y máximos?**

La re-concentración de la tierra en mano de la agroindustria es solo una tendencia característica en asuntos de tenencia de la tierra en el Ecuador, la cual requiere una solución. El otro lado de la medalla es la fragmentación de las pequeñas UPA's, ya no se habla solo de "minifundios" sino de "microfundios" - predios que están abajo de una hectárea, de una media o cuarta hectárea. Esta tendencia fuerte en muchas

zonas de la Sierra y también en la Costa es la expresión de crisis de la agricultura familiar.

¿Pero debería una familia campesina que tiene ya solo unas 2 o 3 hectáreas distribuir esta finca entre los 5 hijos? ¿No sería recomendable que solo una persona se queda con la finca de un tamaño todavía viable para la existencia como agricultor? ¿Se debería eso regular por las propias familias o requiere una intervención de la comunidad o del gobierno?

Uno puede preguntarse: ¿Se requieren límites mínimos?, en caso de una respuesta positiva toca resolver otra pregunta ¿Quién define el tamaño?, ¿En base de cuáles criterios? Inmediatamente surge la inquietud ¿Se requieren límites máximos para frenar procesos de reconcentración los cuales contribuyen a la desaparición de las agriculturas familiares? En caso de una respuesta positiva también en este caso vuelven las preguntas: ¿quien define?, ¿Sobre cuál base? Obviamente, estos asuntos deben tener una base en la situación geográfica, climática, cultural.

### **Sujetos y ciudadanos**

Los estudios del libro, los debates sobre un futuro régimen agrario más justo, las preguntas en las páginas anteriores quedan en el marco

teórico. La cuestión agraria no se decidirá en los escritorios de investigadores o en debates de funcionarios públicos con empleados de ONG's. Un verdadero inicio y la construcción de una propuesta concreta para una nueva reforma se darán sólo si las familias campesinas e indígenas y sus organizaciones asumen este asunto como prioridad. Sin la participación activa y decisiva de los sujetos a lo mejor no habrá reforma agraria o habrá una reforma que no tendrá cambios fundamentales.

Una nueva reforma agraria integral no consistiría "sólo" en la re-distribución de la tierra. Pero, una re-distribución de la tierra debe ser el inicio de una nueva reforma agraria integral, la cual solo puede ser eficiente y sostenible si está acompañada por una nueva política agraria. Para sostener un agro democrático e incluyente se requiere un cambio completo, una "revolución" de las políticas para el sector, lo que debe incluir el enfoque de las economías campesinas en programas de créditos, de asistencia técnica, de investigación, de comercialización, del riego, etc.

"El acceso a la tierra por parte de los campesinos, al igual que el agua para toda la población, debe ser un derecho humano," dice la primera reivindicación de Antonio Gaybor en su debate sobre "El agro y la nueva constitución".

[Gaybor, 2008]. "Hacemos hincapié que la ausencia de derechos es directamente proporcional al aumento de la pobreza, el hambre y la exclusión," analiza el documento final de la "Conferencia especial para la soberanía alimentaria, por los derechos y la vida" de organizaciones campesinas, indígenas y ONG's de todo el continente en abril 2008 en Brasilia.

Es importante recalcar que existe un vínculo directo entre la democratización del acceso de la tierra y la democratización de la sociedad. Por eso Joao Pedro Stedile del Movimiento Sin Tierra de Brasil dice: "Eso no es una reivindicación socialista, sino una republicana." [Stedile, 2007] Un desequilibrio fuerte entre los ricos y los pobres tiene su impacto en el acceso al poder para los últimos. El "ciudadano campesino" - como lo reclama Stedile - se puede integrar en la política, economía y sociedad, con todos sus derechos, sólo si sus necesidades básicas están satisfechas, si puede confrontar a sus vecinos más ricos y más pobres desde una posición igual. Una reforma agraria es pre-condición para acabar con la exclusión en el campo ecuatoriano. ¿Eso no sería un tema importante para la "revolución ciudadana" del gobierno del Presidente Rafael Correa?

Vale la pena mencionar el riesgo de una absolutización del tal concepto, lo cual tiene la

tendencia de individualizar la lucha por el cambio y por los derechos. No habrá una solución de la pobreza y de la exclusión en el campo ecuatoriano sin una lucha colectiva de las familias campesinas e indígenas. El rol de los movimientos sociales será crucial para una democratización de las tierras, de la economía y de la sociedad ecuatoriana. Por eso hay que fortalecer sus capacidades de actuar en común y con una visión clara.

No cabe duda que los próximos años serán cruciales para un cambio fundamental en la política agraria y en el acceso a la tierra. Si no se logra convencer o presionar a este gobierno, que es un gobierno más democrático y más abierto a las demandas de las fuerzas populares que cualquier otro gobierno ecuatoriano en las últimas décadas, hacia una política agraria diferente "pos-neoliberal" corremos el riesgo de acabar con las agriculturas familiares en el país y entregar el campo ecuatoriano a la agroindustria. Pero hay también una coyuntura favorable para un cambio fundamental, no sólo por el gobierno actual:

- Las diferentes iniciativas en el continente por recuperar la soberanía a nivel regional pueden ofrecer, como un elemento clave en este mosaico, una política agraria regional basada en la soberanía alimentaria, en la cual esfuerzos hacia una reforma agraria integral serían un tema interesante de intercambio y de aprendizaje mutuo, para llegar con una esperanza de vida para los pueblos a los foros regionales como la UNASUR, la CAN, el ALBA o la FAO.
- Los movimientos campesinos e indígenas en el Ecuador están recuperando, aún lentamente, la cuestión de la tierra.
- El alza de precios de los alimentos muestra la necesidad de fomentar la agricultura familiar y así fomentar la producción de alimentos.
- La inequidad creciente entre los pequeños productores, de los sin tierra y las grandes agroindustrias requieren, una solución - por razones políticas y económicas, razones ambientales, culturales y sociales.

## **Bibliografía**

- Acosta, Alberto (2007). Repensar el Estado, una tarea urgente, en: *Entre Voces*, No. 13, Quito, septiembre/octubre, pp. 15-20.
- FAO (2008). Mesa Redonda "Seguimiento a la conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural en América Latina y el Caribe (CIRADR)", 30a Conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Brasilia 14 al 18 de abril (LARC/09/7).
- Foro de Recursos Hídricos (2008). El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente. Quito.
- Gaybor S., Antonio (2008). El agro y la nueva Constitución, en: *Espacios*, No. 14, Quito: Febrero, p. 113-121.
- Kay, Cristobel (2002). Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialization and development, in: *Third World Quarterly*, Vol. 23, pp. 1073-1102.
- Martínez, Luciano (2006). La 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.
- Rubio, Blanca (2003). *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Edic. Plaza y Valdés.
- SIPAE, *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*. Quito: Diciembre 2007.
- SIPAE (2008). Propuesta Agraria del SIPAE para la Nueva Constitución, *Alerta Agraria*, Vol. 9, abril, en: [www.sipae.com](http://www.sipae.com).
- Stedile, Joao Pedro (2007). "A reforma agrária já está esgotada", Entrevista en la Revista EPOCA, São Paulo, No. 476, 29 de junio.