

La democratización de tierras en el Ecuador

El caso de estudio del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes en Ecuador



M.Sc. Minor Thesis by Aldo I. Cardenas Panduro

August 2012

Irrigation and Water Engineering Group



WAGENINGEN UNIVERSITY
WAGENINGEN UR

La democratización de tierras en el Ecuador

El caso de estudio del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes en Ecuador

Re-distribution of land in Ecuador

The case study of Binacional Project Puyango-Tumbes in Ecuador

Master thesis Irrigation and Water Engineering submitted in partial fulfillment of the degree of Master of Science in International Land and Water Management at Wageningen University, the Netherlands

Aldo I. Cardenas Panduro

August 2012

Supervisors:

Ir. Jaime Hoogesteger van Dijk

Irrigation and Water Engineering Group

Wageningen University

The Netherlands

www.iwe.wur.nl/uk

M.Sc. Tesis realizada como parte del proyecto de conocimiento “Justicia Hídrica” dentro del marco del programa CONCERTACIÓN.



Contenido

Lista de Figuras.....	iii
Lista de Tablas	iii
Abreviaciones	iv
1 Introducción	1
1.1 La tenencia de tierra en el Ecuador.....	1
Provincia del Oro	4
1.2 Concentración de tierras bajo riego.....	4
1.3 Formas de Propiedad sobre la tierra en el Ecuador.....	7
1.4 Proyecto Binacional Puyango Tumbes (PBPT).....	8
1.4.1 Ubicación y características de la cuenca binacional	8
1.4.2 Tenencia de propiedad y área bajo riego en el ámbito del proyecto	9
1.4.3 Estado de avance del proyecto	11
1.5 Enunciado del problema	14
1.6 Objetivos	14
1.7 Pregunta principal de investigación	14
1.8 Metodología	14
1.8.1 Trabajo de Campo	15
1.8.2 Análisis de la información del trabajo de campo	16
2 Conceptos y teorías.....	17
2.4 La política como un proceso.....	17
2.5 La pluralidad legal sobre los derechos de propiedad de la tierra	18
3 Las políticas públicas y cambios institucionales para la distribución de la tierra en el Ecuador	20
3.4 IERAC	20
3.5 INDA	21
3.6 Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria: Plan Tierras.....	23
3.7 Problemas presentados después de anunciado El Plan Tierras.....	24
3.8 Conclusión	26
4 Implementación de la política de redistribución de tierras a nivel local	28
4.4 Actores locales involucrados en la distribución de tierras.....	28
REMA.....	28

Asociación de agricultores	30
Reubicados	33
4.5 Proceso de entrega de tierras a la asociación de agricultores.....	34
4.6 Conclusión	37
5 Conclusiones y Recomendaciones	39
Referencias	41
Summary	44

Lista de Figuras

Figura 1: Tenencia de la tierra en la Provincia de El Oro	4
Figura 2: Ubicación del Proyecto Puyango-Tumbes. Fuente: (HC & ASOCIADOS S.R.L., 2008)	9
Figura 3: Esquema de la alternativa IV del PBPT. Fuente (PCI, 2002)	13
Figura 4: Mapa de ubicación de la REMA y la posible entrega de terrenos a las organización sociales	32
Figura 5: Predio adjudicado a la “Asociación 23 de Setiembre” por el Plan Tierras, ubicado en la frontera	36
Figura 6: Reclamos ante los funcionarios del Plan Tierras por la entrega de terrenos	37

Lista de Tablas

Tabla 1: Estructura de la propiedad agraria a nivel nacional	3
Tabla 2: Uso de la tierra en el Ecuador	3
Tabla 4: Área bajo riego en el Ecuador	5
Tabla 5: Tenencia de propiedad en el ámbito del proyecto	10
Tabla 6: Área bajo riego y tipo en el ámbito	10
Tabla 7: Eventos y estudios llevados a cabo para desarrollar el PBPT.....	11
Tabla 8: Adjudicaciones de tierra por Reforma Agraria y Colonización en la provincia de El Oro (1997-2002).....	22
Tabla 9: Uso actual del suelo en le REMA	29
Tabla 10: Casos de reclamos y/o ocupación de tierras en la REMA	30

Abreviaciones

BNF	: Banco Nacional de Fomento
FIAN	: Foodfirst Information and Action Network
INAR	: Instituto Nacional de Riego
INDA	: Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INERHI	
IERAC	: Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
LORSA	: Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria
MAGAP	: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
PBPT	: Proyecto Binacional Puyango-Tumbes
PCI	: Pacific Consultants International
PHASE	: Proyecto Hidráulico Acueducto Santa Elena
PREDESUR	: Programa Regional de Desarrollo del Sur
REMA	: Reserva Ecológica Militar Arenillas
SENAGUA	: Secretaria Nacional del Agua
SENPLADES	: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo
SIGTIERRAS Tecnológica	: Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura
SIPAE	: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador
SNAP	: Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SSRD	: Subsecretaría de Riego y Drenaje
SSTRA	: Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria
UPAs	: Unidades de Producción Agropecuarias

1 Introducción

En el Ecuador se viene debatiendo temas relacionadas al acceso al agua y a la tierra, debido a que se vive un proceso de acumulación de estos recursos en pocas manos. Como indica Gaybor (2008) el 86% de los usuarios tiene el 13% del agua y el 1% de las UPA's concentra el 67% del agua. Productos de exportación como el banano, caña de azúcar, palma africana, arroz, etc., vienen concentrando grandes cantidades tierras, especialmente en la costa.

En el Ecuador existen mayormente dos tipos de sistemas de riego: los sistemas estatales y los sistemas particulares. Los primeros son construidos directamente por el gobierno central y los concejos provinciales, estas están mayormente ubicados en la costa; los sistemas particulares, construidos por los ex - hacendados y las comunidades organizadas están ubicados en la costa, sierra y el oriente. Aunque el área bajo riego de los sistemas particulares es mayor, los sistemas estatales son los más grandes por la magnitud de la inversión y hasta el 2009 existen alrededor de 94 sistemas de riego con un área de 60,000ha (Oré, et al., 2009). Entre los más grandes de la costa están: el proyecto hidráulico Acueducto Santa Elena¹, el canal de riego Manuel de J. Calle, el canal Pasaje-Machala y el sistema Tahuin. Muchos de estos sistemas fueron transferidos a juntas de usuarios y otros se mantienen bajo la administración de los concejos provinciales. Sin embargo, muchos de estos sistema de riego a la larga han llegado a beneficiar más a grandes agricultores y empresas agro-exportadores.

El Proyecto Binacional Puyango-Tumbes (PBPT), ubicado en la frontera con Perú, es un mega proyecto de riego anhelado hace más de 40 años por ambos países, y que pretende regar 41,000ha, de la cuales 22,000ha le corresponderían al Ecuador. Sin embargo, en el lado ecuatoriano existen muchas dudas sobre su real beneficio. Uno de ellos es el acceso o distribución de las tierras. Ecuador, así como para el acceso al agua, ha pasado por varios programas de distribución de tierras, con el objetivo de entregar las tierras de una forma más equitativa a los agricultores que más lo necesiten, pero sin mucho éxito hasta ahora (Hidalgo, et al., 2011). El actual gobierno en su intento de democratizar las tierras ha creado un programa llamado "Plan Tierras", que esta bajo la responsabilidad de la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria, como un intento más de entregar las tierras del Estado en concesión a los agricultores organizados para así evitar la concentración de tierras en unos pocos.

En esta corta investigación se pretende analizar el proceso de distribución de tierras que viene implementando el gobierno a través del programa "Plan Tierras" en el ámbito del PBPT.

1.1 La tenencia de tierra en el Ecuador

Hoy en día las discusiones se han intensificado sobre la tenencia de la tierra en el Ecuador. Promover un acceso más equitativo y justo a la tierra y el agua son políticas de Estado que están contempladas en la nueva Constitución Política del 2008². Por ejemplo, el artículo 282 y 321 son muy claros en señalar que: el acceso al agua y la tierra tiene que cumplir una función social y ambiental, y que se prohíbe la concentración de tierras y la privatización del agua. Así mismo estas políticas están mayormente difundidas en el "Plan Nacional del Buen Vivir"³, en la "Ley Orgánica

¹ Forma parte del mega proyecto multipropósito Duale-Peripa

² Artículos: 13, 281, 282, 321, 323, 334, 410, 411 y 412.

³ El Plan del buen vivir es el plan estratégico nacional (SENPLADES, 2009)

del Régimen de Soberanía Alimentaria” (LORSA)⁴ y en la reciente creación de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria a través de su Plan Tierras del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)⁵. Sin embargo, para que estas políticas tengan efecto tienen que ir acompañados de otros cambios fundamentales como acceso a infraestructura de riego, acceso al crédito, precios seguros, asistencia técnica y una adecuada estructura social (Brassel, et al., 2008).

Por otro lado, la información sobre la tenencia de la tierra y catastro rural está muy desordenada y desactualizada. Por esta razón, el gobierno impulsó la creación del “Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica”, más conocido como el SIGTIERRAS⁶. Entre los beneficios esperados de este programa son: dar a conocer la realidad de la distribución de la tierra rural, e incrementar la seguridad de la tenencia y reducir los conflictos de tierras⁷.

Ecuador es uno de los países con mayor inequidad de la riqueza, cerca del 20% de la población posee la mayoría de las tierras y la riqueza (Cisneros, et al., 2002). Brassel, et al., (2008) señalan que el Ecuador es uno de los países de América Latina con mayor concentración de tierras de acuerdo al coeficiente de Gini⁸, después de Perú, Venezuela, Brasil y Colombia.

Esta concentración se da mayormente en la región Costa (en las provincias de El Oro, Guayas, Esmeraldas, Los Ríos y Manabí) que en la Sierra y la Selva. En la Costa el 26% de las fincas a nivel nacional tienen acceso al 40% de la superficie de tierra a nivel nacional (Alvarado & Vandecandelaere, 2011). Así mismo estos autores señalan que el promedio de finca en la Costa es de 21.6ha y que este promedio sube hasta 2,394ha cuando hablamos de fincas de más de 1,000ha⁹.

El III Censo Nacional Agropecuario del 2000¹⁰, muestra una profunda inequidad en la tenencia de la tierra a nivel nacional: de las 842,882 Unidades de Producción Agropecuarias (UPAs)¹¹, se contabilizaron que el 2.3% de las UPAs que tienen más de 100ha concentran el 42.5% de la tierra, mientras que el 64% de las UPAs de menos de 5ha solo tienen acceso al 6% de la superficie agropecuaria (cuya producción está orientada básicamente para la autoabastecimiento alimentario y muy marginalmente al comercio), como se observa en Tabla 1. En el censo indica también que el 70% de las UPAs poseen títulos de propiedad.

⁴ Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria: <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/pacha/wp-content/uploads/2011/04/LORSA.pdf> (visitado 10/07/2012)

⁵ Plan Tierras es una nueva iniciativa del gobierno para otorgar tierras en desuso a los campesinos que quieran trabajarla.

⁶ Esta contemplada en la disposición transitoria decimoséptima de La Nueva Constitución que en un plazo de dos años, en coordinación con los gobiernos locales, se elabore una cartografía geodésica nacional, con los catastro urbano y rural.

⁷ http://www.sigtierras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=11 (visitado 25/07/2012)

⁸ El coeficiente de Gini es un indicador que mide el nivel de inequidad en la concentración de tierra, es un número entre 0 y 1; en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad; y, 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

⁹ Aunque en La Amazonia el tamaño de las fincas son mayores, el grado de concentración es menor.

¹⁰ http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=68&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800 (visitado 15/07/2012)

¹¹ En la práctica una UPA es toda finca, hacienda, quinta, granja, fundo o predio dedicados total o parcialmente a la producción agropecuaria

No se observan mayores cambios que hayan ocurrido en la tenencia de la tierra durante los últimos 50 años; ya que el censo de 1954 indicó que el 2% de las UPAs mayores a 100ha concentraron el 64%; y el censo de 1974, el 2.14% de las UPAs mayores a 100ha concentraron el 48% (INDA, 2006).

Tabla 1: Estructura de la propiedad agraria a nivel nacional

ESTRATOS	Total de UPAs por tamaño		Total de superficie de UPAs por tamaño de UPAs	
	Número	(%)	Hectáreas	(%)
< 5 ha	535,309	63.51	774,225	6.27
5 a < 10 ha	101,066	11.99	688,987	5.58
10 a < 20 ha	75,660	8.98	1,017,807	8.24
20 a < 50 ha	76,792	9.11	2,372,027	19.20
50 a < 100 ha	34,498	4.09	2,242,409	18.15
100 a < 200 ha	12,941	1.54	1,666,879	13.49
más de 200 ha	6,616	0.78	3,593,496	29.08
Total	842,882	100	12,355,830	100

Elaboración propia. Fuente: INEC, Censo Nacional Agropecuario 2000

Según el informe del INDA existe una gran cantidad de tierra que no está siendo aprovechada adecuadamente, ya que la mayoría de tierras son usadas para pastos y descansos. La producción de la tierra para el consumo humano es prioritario antes que la producción para el consumo animal, tener más de cuatro millones de hectáreas en pastos es realmente asombroso, esto es lo que obliga al país a importar productos para el consumo humano, en especial granos, verduras y frutas (INDA, 2006). Esto se observa en la Tabla 2.

Tabla 2: Uso de la tierra en el Ecuador

USO DE SUELO	Total de UPAs por uso		Area por uso de suelo	
	Número	(%)	Hectáreas	(%)
Cultivos permanentes o per	304,206	12	1,363,400	11
Cultivos transitorios y bar	629,055	25	1,231,675	10
Descanso	136,815	5	381,304	3
Pastos cultivados	298,962	12	3,357,167	27
Pastos naturales	205,833	8	1,129,701	9
Páramos	23,672	1	600,264	5
Montes y bosques	242,912	9	3,881,140	31
Otros usos	717,328	28	411,180	3
Total	2,558,783	100	12,355,831	100

Elaboración propia. Fuente: INEC, Censo Nacional Agropecuario 2000

Con respecto al régimen de propiedad de la tierra, el 94.53% de la superficie agrícola esta bajo propiedad privada, el sistema comunal abarca el 4.88% y el estatal solamente 0.59%. Sin embargo, entre las 73,261ha que pertenecen al Estado no están consideradas las tierras incautadas a los accionistas de los bancos quebrados por la crisis financiera de los años 1999-2000 . Además es en ámbito de la propiedad privada donde se presentan las mayores inequidades de la tierra, por ello para llevar a cabo una verdadera reforma agraria se requiere una política publica que afecte la tenencia de la propiedad privada (Alvarado & Vandecandelaere, 2011; Hidalgo, et al., 2011).

Provincia del Oro

La Provincia de El Oro presenta una tenencia de la tierra muy parecida al contexto nacional, donde el 4% de los grandes agricultores (mayores a 100ha) concentran el 42.8% de la superficie agropecuaria, mientras que el 45.4% de las UPAs menores a 5ha representa el 3.9% de la superficie agropecuaria, tal como se observa en la Figura 1. Además, El Oro es la cuarta provincia del litoral costero con mayor inequidad, con un coeficiente de Gini de 0.728 (Alvarado & Vandecandelaere, 2011, p. 59).

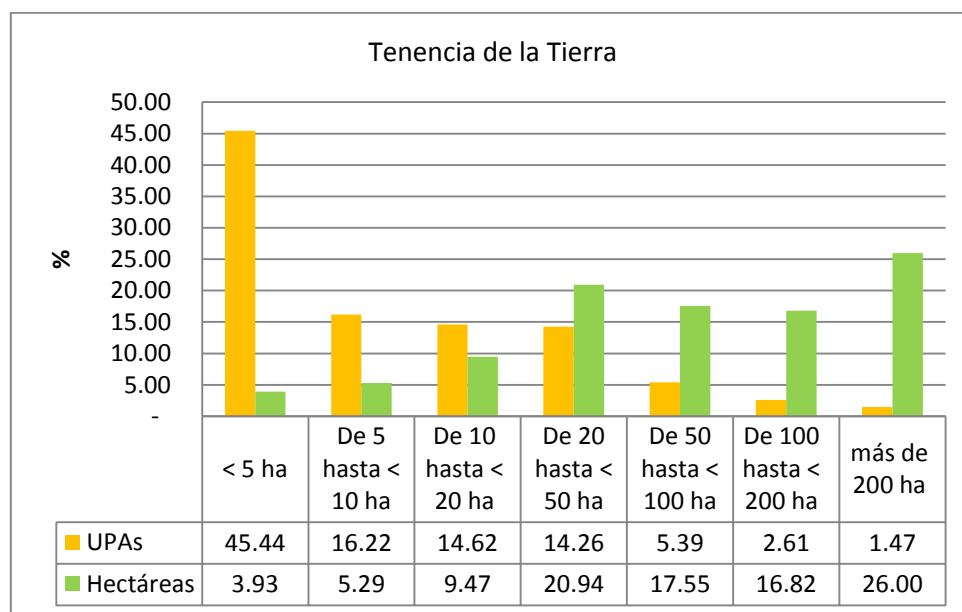


Figura 1: Tenencia de la tierra en la Provincia de El Oro
Elaboración propia. Fuente: INEC, Censo Nacional Agropecuario 2000

Con respecto al cultivo de banano, el censo del 2000, indica que a nivel nacional la superficie cultivada es de 180,331ha distribuidas en 28,619 UPAs, de las cuales cerca del 30% de esta superficie está concentrado en grandes agricultores de más de 200ha de terreno. En la Provincia de El Oro, el censo indica que el banano tiene una superficie de 43,352ha distribuidas en 3,887 UPAs, el cual representa el 24% de la superficie cultivada a nivel nacional. Esto está mayormente concentrado en el cantón Machala.

Aunque el estudio de PCI (2002) señala que en el 2001 la superficie cultivada de banano a nivel nacional fue de 143,961ha a través de 5,871 agricultores. La Provincia de El Oro cuenta con 2,656 productores y una superficie de 44,101ha; el cual representa el 30.6% de superficie bananera a nivel nacional. Con ello, El Oro es la segunda provincia con una mayor superficie empleada para el cultivo del banano, después de Los Ríos (44,994ha); pero es la provincia con mayor número de productores en el país (PCI, 2002).

1.2 Concentración de tierras bajo riego

Analizando la tenencia de la tierra en el Ecuador, se puede constatar también una profunda inequidad en las áreas bajo riego. Según el censo del 2000, de las 842,882 UPAs de todo el país sólo 239,304 UPAs cuentan con riego, es decir, el 28.4%. De los 6.3 millones de hectáreas

productivas (cultivos permanentes, transitorios, descanso y pastos cultivados), sólo se estarían regando 853,334ha (13% del área productiva), de los cuales el 57.46% se encuentran en la Costa. Aunque el Plan Nacional de Riego y drenaje señala que 942,100ha se estarían regando (SSRD, 2011, p. 41). En la Tabla 3, se demuestra cómo las UPAs de mayor tamaño, siendo muy pocas concentran la mayor cantidad de la superficie bajo riego, mientras que la inmensa mayoría de UPAs que son las de menor tamaño, controlan menor superficie agrícola con riego.

Dentro de los tres grupos de agricultores que son los pequeños, medianos y grandes, el Plan de Riego y Drenaje distingue 7 estratos. En el grupo de los pequeños agricultores se comprende los agricultores de hasta 50ha, y engloba 4 estratos. Este grupo representa el 96.74% de las UPAs y cuenta con el 48.75% del área bajo riego. Los medianos agricultores tienen de 50 hasta 200ha, y este grupo engloba dos estratos. Este grupo representa el 2.55% de las UPAs y riegan el 21.91% de la superficie. Por último, los grandes agricultores tienen fincas de 200ha y más. Este grupo representa el 0.71% de las UPAs y tienen acceso al 29.34% de superficie bajo riego, es decir, casi un tercio del área agrícola dotada con riego (SSRD, 2011, p. 48).

Tabla 3: Área bajo riego en el Ecuador

RANGOS POR TAMAÑO DE UPA's	TOTAL NÚMERO DE UPAS CON RIEGO POR TAMAÑO DE UPAS		TOTAL ÁREA REGADA POR TAMAÑO DE UPAS		UPAS %	área c/riego (%)
	Nº	%	(has)	%		
< 5 ha	176,274	73.66	138,136	16.19	96.74	48.75
De 5 a 10 ha	27,336	11.42	81,066	9.50		
De 10 a 20 ha	16,744	7.00	84,625	9.92		
De 20 a 50 ha	11,146	4.66	112,136	13.14		
De 50 a 100 ha	3,940	1.65	89,682	10.51	2.55	21.91
De 100 a 200 ha	2,165	0.90	97,319	11.40		
Más de 200 ha	1,699	0.71	250,365	29.34	0.71	29.34
TOTAL	239,304	100.00	853,329	100.00	100.00	100.00

Elaboración propia. Fuente: INEC, Censo Nacional Agropecuario 2000

La concentración de tierras se ha dado mayormente es sistemas de riego públicos, en donde el Estado promovió una agricultura de exportación bajo un régimen de agricultura capitalista¹². Este fenómeno que se inició a principios del siglo XX, tuvo su auge a mediados de siglo con la creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) en 1944. El gobierno bajo la influencia de donantes extranjeros invirtió en grandes obras de riego y promovió una agricultura de exportación; es así cultivos como el banano y la caña de azúcar en la costa han recibido subsidios por parte del gobierno que a la larga beneficiaron más a las empresas agroindustriales (Brassel, et al., 2008; Roman, 2010; Gaybor, 2008). Por lo tanto, la agricultura para exportación tiende a expandirse en ámbitos de grandes proyectos de riego como el PBPT.

Por otro lado, la agricultura de exportación además de generar impactos negativos al medio ambiente (perdida de biodiversidad por monocultivo), no ha sido capaz de generar empleos estables y razonablemente bien remunerados, por lo que estas políticas neoliberales han

¹² Término referido a un tipo de agricultura cuya mano de obra es exclusivamente contratada, además basa su actividad en la producción de leche y la industria agroexportadora, y esta ligada a grupos económicos poderosos (SSRD, 2011, p. 31)

producido una migración del campo a la ciudad y al extranjero (Landivar & Yulán, 2011; Isch & Zapatta, 2010). Por ello la agricultura capitalista es un riesgo para seguridad alimentaria (Isch & Zapatta, 2010).

Existe diversos casos de concentración tierras en grandes proyectos de riego ejecutados por el Estado (gobierno central). Uno de ellos es el caso del Proyecto de Transvase de Agua en la Península de Santa Elena¹³, donde el 65% de los usuarios concentran el 99% (40,257ha) del área irrigable, pero lo que es peor, es que solo riegan 6,000ha. Esto evidencia que estas tierras están en manos de especuladores que no tienen la intención de hacer producir la tierra, por lo que urge su expropiación¹⁴. Este es un caso de concentración de tierras que podría pasar en el PBPT sino se tiene un control y seguimiento del proyecto con respecto a los derechos del agua.

Otro caso típico de acumulación de tierra y agua en obras construidas por el Estado, se encuentra en el sistema de riego Manuel J. Calle ubicado en la provincia de Guayas. Este sistema que fue transferido a la junta de usuarios en 1999, en la practica beneficia a grandes ingenios de caña de azúcar como el ingenio Valdez. Este ingenio posee cerca de 25,000ha lo cual equivale al 50% del área bajo riego (Ojeda, 2011).

En los sistema de riego construido por los concejos provinciales (gobierno de la provincia) también se observan casos de acumulación de tierras. Un caso analizado fue el sistema Pasaje-Guabo-Barbones, ubicado en la Provincia de El Oro. En general, los sistemas administrado por el Concejo Provincial de El Oro¹⁵ se caracterizan por el monocultivo, casi todos producen banano y un poco de cacao, además su organización es débil y los pequeños agricultores no tienen el apoyo del Concejo Provincial.

El sistema de riego Pasaje-Guabo-Barbones evidencia grandes concentraciones de tierras en los últimos 15 años. La empresa Corporación Palmar ha incrementado su propiedad a más del doble en solo 5 años, mediante el mecanismo de multipropiedad, colocando diferentes nombres a sus propiedades, pero que en realidad obedecen a un solo dueño. Sus múltiples empresas le permitieron capitalizar y compra grandes extensiones de tierra. Esto generó conflictos entre lo pequeños productores porque la empresa les bloqueaba el acceso al riego, cercándolos y obligándolos a vender su terreno. El Concejo Provincial por su parte no tuvo el control de los derechos al agua y a la tierra sobre el sistema, al contrario, permitió la empresa se aproveche de un sistema de riego público, para sus intereses y desatender a los pequeños (Rodriguez, 2008).

En el litoral también se encuentran sistemas de riego asociativos o directorios de agua. En la provincia de El Oro existen 51 directorios de agua¹⁶, que en total riegan una superficie de

¹³ El "Proyecto Hidráulico Acueducto Santa Elena" (PHASE), es uno de los más grandes proyectos de riego que causó una inusual concentración de tierras por influencia de la infraestructura de riego. Durante su construcción este sistema produjo un complejo proceso de transferencia de tierra comunal hacia manos privadas (se calcula que el 90% de las tierras fueron vendidas a granjeros y especuladores de tierra que en número no superan los 300), y que ahora esto parece como uno de los casos más serios de acumulación de tierra agrícola no productiva en el Ecuador debido a la baja utilización del sistema de riego, a pesar de la buenas condiciones. Se estima que solo 6,000ha son irrigadas de las 24,000ha que estaban proyectadas hasta el 2005 (Espinell & Herrera, 2008).

¹⁴ Dentro del Plan Tierras esta considerado la Intervención de tierras improductivas en la provincia de Sta. Elena que no cumplan con una función social y ambiental para enero 2012 – junio 2013.

¹⁵ La nueva Constitución Política otorga competencias exclusivas a los Concejos Provinciales en lo relacionado a planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego (Zapata, 2010).

¹⁶ En la ley de agua vigente cuando hay más de 5 usuarios en una acequia tiene que conformarse un directorio de agua.

12,500ha. Estos sistemas tuvieron un mayor apoyo para su operación y mantenimiento cuando existía el Instituto Nacional de Riego (INAR), pero actualmente están prácticamente abandonados con una débil supervisión por parte de la Subsecretaría de Riego y Drenaje del Ministerio de Agricultura (entrevista Ing. Cecilia Mayalita 7/12/2011).

El otro sistema a tomar en cuenta para la implementación del PBPT, por el tipo de infraestructura de riego y por el nivel de cercanía, es el sistema de riego Tahuin. La infraestructura mayor del sistema Tahuin lo constituye una presa de una capacidad de 200MMC (Oré, et al., 2009), el cual permitirá la ampliación de la frontera agrícola, abastecer de agua potable y generación de electricidad. El sistema está ubicado en el cantón Arenillas y beneficia a las parroquias de Bellavista, La Avanzada, San Antonio. Este proyecto al igual que el Puyango-Tumbes nace en el marco del acuerdo bilateral entre Perú y Ecuador de 1971 para el aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Catamayo-Chira y Puyango-Tumbes. Su estudio se inició a principio de los 70s y su construcción tardó cerca de 16 años, por los problemas económicos e inestabilidad política que acarreaba el país. Este proyecto si bien es cierto nació como un proyecto multipropósito, todavía no se terminó la planta eléctrica.

El mayor avance del sistema Tahuin está en ampliación de la frontera agrícola, aunque de forma parcial ya que actualmente se está regando cerca de 5,200ha de arroz principalmente de las 8,000ha que fueron planificadas, beneficiando a 580 agricultores organizados en una Junta de Regantes de Arenillas. Ahora la supervisión de este sistema está a cargo de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)¹⁷. En este sistema se desconoce si existe acumulación de tierra, pero por el número de regante y el área bajo riego, pareciera que tienen una distribución equitativa.

Lo que llama la atención de este proyecto fue el proceso de reubicación de los agricultores que fueron afectados por la presa. Durante la última etapa de la construcción (a fines de los 80s y principios de los 90s), se reubicaron alrededor de 30 familias en la zona de “La Cuca”, entre Arenillas y Puerto Pitahaya. Estas provenían básicamente de dos poblados pequeños: Tahuin y El Blanco, que se inundaron con el embalse. Otras 20 familias fueron indemnizadas y con el producto de esa indemnización adquirieron tierras agrícolas en zonas aledañas al embalse (PCI, 2002).

Estos casos muestran como se implementan las políticas de distribución de tierras en proyectos de riego. En la práctica muchas veces no se llega a una distribución equitativa de tierras por mejor intención que haya del gobierno, si no hay una vigilancia en los procesos de distribución, los grupos poderosos y especuladores terminan apropiándose de tierras mientras las condiciones del mercado les permita subsistir. Es por ello el PBPT, puede ser otro caso que tuvo la intención de redistribuir tierras a agricultores que realmente lo necesitan, pero terminó beneficiando a grandes empresas agroexportadoras, más aun tratándose de una región fronteriza.

1.3 Formas de Propiedad sobre la tierra en el Ecuador

Las formas de propiedad en el Ecuador se definen en tres grandes grupos: la propiedad privada, propiedad comunal y la propiedad estatal. De acuerdo al censo del 2000, el 94.53% de la superficie agrícola es de propiedad privada; el 4.9% es de propiedad comunal y solamente el 0.6% son tierras

¹⁷ http://www.ecuaciel.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15472:proyecto-multiproposito-tahuin-dejara-el-abandono-&catid=72:noticiasnacionales&Itemid=119 (visitado 13/.7/2012)

de instituciones publicas (Hidalgo, et al., 2011, p. 9). Es en el ámbito de la tierras de propiedad privada donde se presentan las mayores inequidades. Por ello, estos autores siguen para que haya una verdadera revolución agraria se debe afectar las tierras de propiedad privada.

A continuación se define estas formas de propiedad de acuerdo a estos autores y la relación con el ámbito del proyecto:

Propiedad Privada: es el uso y aprovechamiento de la tierra en beneficio individual, se fundamenta en el poder jurídico sobre la tierra. Cerca del 96% de las tierras son propiedad privada en el ámbito del PBPT.

Propiedad Comunal: esta propiedad corresponde a un bien colectivo otorgado en beneficio y uso de una comuna, proveniente de poblaciones indígenas. Además puede ser otorgada en beneficio de cooperativas y asociaciones, en su mayoría reconocidas a partir de las Leyes de reforma agraria (Hidalgo, et al., 2011, p. 10). En el ámbito del PBPT no existe casi propiedad comunal.

Propiedad Estatal: el Código Civil (artículos 604 y 605) definen los bienes estatales como aquellos que pertenecen a toda la nación, pero cuyo derecho de uso no es de los habitantes, sino de las instituciones públicas. En el ámbito del proyecto, aparte de la REMA, no se observan muchas tierras del Estado.

1.4 Proyecto Binacional Puyango Tumbes (PBPT)

El Proyecto Binacional Puyango Tumbes (PBPT) es un proyecto de irrigación cuyo objetivo fundamental es la utilización del río Puyango-Tumbes para ampliar la frontera agrícola en 41,000ha, mediante el transvase de la cuenca del río Puyango a la cuenca binacional del río Zarumilla. En el lado Ecuatoriano, el agua se trasvasa a la cuenca del río Arenillas y a la cuenca del río Santa Rosa. De esta manera se riegan la parte baja de los cantones Arenillas, Santa Rosa, Huaquillas y Las Lajas en la Provincia de El Oro. En el lado Peruano, se va a regar la margen derecha del río Tumbes y margen izquierda del río Zarumilla, como se muestra en la Figura 2.

El PBPT nace en el marco del “Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira” firmado entre los gobiernos de Ecuador y Perú el 27 de setiembre de 1971 en Washington, EEUU. En realidad este acuerdo se arribó debido a una queja presentada por el gobierno del Ecuador al Estado Peruano por estar usando el río binacional Catamayo-Chira para la construcción de la presa Poechos sin ninguna coordinación con el Ecuador (entrevista personal Ing. Otiniano 10/01/2012). En este acuerdo se decide usar las aguas de las cuencas del Catamayo-Chira y Puyango –Tumbes bajo un marco coordinado. Para ello en 1972 el Ecuador crea el Programa de Desarrollo del Sur (PREDESUR) como la institución encargada de sacar adelante el proyecto de riego.

1.4.1 Ubicación y características de la cuenca binacional

La cuenca binacional Puyango-Tumbes se encuentra ubicada en la frontera entre Perú y Ecuador. En el lado Ecuatoriano abarca la provincia del Oro y en el lado Peruano el departamento de Tumbes. El río Puyango nace a una altura de 3,800 msnm en los cantones de Zaruma y Piñas de la Provincia de El Oro. Los afluentes que lo forman son los ríos: Calera, Amarillo, Luis y Ambocas, que aguas arriba se llama Pindo. Durante su recorrido se unen otros ríos. El curso de este río recorre de

este a oeste hasta unirse con la quebrada de Cazaderos, desde ese punto toma el nombre de Tumbes, con el cual se interna en el territorio Peruano. La cuenca comprende las provincias de El Oro y Loja. En la Provincia de El Oro abarca 73% del total de la cuenca. La longitud del río es de 120 km, su caudal promedio es de 105 m³/s (parte baja). La cuenca del Puyango es binacional y le corresponde al Ecuador el 67% de su área (Villavicencio, 2009), como se observa en la Figura 2.

El proyecto se encuentra en un bosque seco tropical, con un periodo de lluvia de 4 meses que va de enero a abril y el resto del año es totalmente seco, por lo que la agricultura bajo riego es indispensable. El promedio anual de lluvia es de 663 mm y la temperatura fluctúa entre 23 y 27 °C (PCI, 2002).



Figura 2: Ubicación del Proyecto Puyango-Tumbes. Fuente: (H&C Asociados, 2008)

1.4.2 Tenencia de propiedad y área bajo riego en el ámbito del proyecto

Para el análisis de la tenencia de la tierra en el ámbito del proyecto vamos a tomar como referencia los datos del censo agropecuario del 2000 con respecto a los cantones Arenillas, Santa Rosa, Huaquillas y Las Lajas en la Provincia de El Oro. Los cantones mencionados anteriormente cuentan con una superficie agropecuaria de 150,108ha, que representa un 33% del total de la provincia que es de 457,027ha. Siendo Santa Rosa el cantón con mayor superficie cultivable, seguido por Arenillas y Las Lajas¹⁸.

Con el objeto de analizar la modalidad con que las UPAs son explotadas, se parte considerando que existen dos modalidades generales de tenencia de la tierra: simple cuando todas las tierras de la unidad de producción agropecuaria están bajo un solo régimen de tenencia; y mixto cuando las tierras de unidad de producción están bajo varios regímenes de tenencia.

¹⁸ La superficie agropecuaria se refiere a los diversos usos de suelo, como suelos cultivados, pastos, bosques y otros usos; de los cuales los pastos representan más de la mitad del uso de la tierra en la zona.

En el área del proyecto, el régimen de tenencia de la tierra se ajusta a los siguientes niveles: las formas simples de tenencia representa el 82.3% del total de la UPAs, dejando la diferencia a las formas de tenencia mixtas. Dentro de las formas de tenencia simple, predomina el régimen de propietario con el 66.6% , luego se tienen el régimen de posesionario con el 12.9% y seguidamente el régimen de arrendatario con el 2.8%. Aunque en el Atlas de la tenencia de la tierra indica que más del 96.6% de las propiedades en la provincia de El Oro son de propiedad privada (Hidalgo, et al., 2011). Las formas mixtas que representan el 17.7% del total de las UPAs, son la combinación de tenencias como en aparcería, comunero y otras formas de tenencia, como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4: Tenencia de propiedad en el ámbito del proyecto

FORMAS DE TENENCIA	UPAs	%	Hectáreas	%
Simple:				
Propietario	4,021	66.6	111,712	74.4
Posesionario	778	12.9	15,726	10.5
Arrendatario	167	2.8	2,427	1.6
Mixta:	1,069	17.7	20,243	13.5
Total	6,035	100.0	150,108	100.0

Elaboración propia. Fuente: INEC, Censo Nacional Agropecuario 2000

Lamentablemente el censo no muestra información sobre la estructura de propiedad de la tierra por cantones, pero de acuerdo a funcionarios del gobierno, los agricultores de Santa Rosa y Arenillas tiene fincas entre 5 a 10ha (Eloy Astudillo 19/12/11). Por otro lado, un estudio desarrollo por Electrowat, citado por PCI (2002) indica que el 5% de las fincas mayores a 100ha concentran el 45% de la superficie cultivada, pero la mayoría de los UPAs se encuentran entre 20 a 50ha. Este ultimo guarda relación con el estudio de la tenencia de tierra desarrollado por el SIPAE (Hidalgo, et al., 2011).

Con respecto al área bajo riego, en todo la Provincia de El Oro se riegan 98,631ha, de los cuales se riega mediante canales 33,059ha (26%) y mediante bombeo 39,880ha (28%), según la Tabla 5. En el ámbito del proyecto se tiene una superficie bajo riego de 40,536ha distribuidas en 3,126 fincas, de las cuales 25,476ha riegan por bombeo, es decir, el 63% de esta áreas riegan con tomas directas de los ríos, quebradas y pozos de agua. El riego por gravedad o a través de canales de riego es de 9,358ha, esto representa un 23% de la superficie regable.

Tabla 5: Área bajo riego y tipo en el ámbito

CANTÓN	SISTEMA DE RIEGO						TOTAL	
	BOMBEO		GRAVEDAD		OTRO SISTEMA			
	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas
Santa Rosa	997	19,860	548	5,159	178	4696	1,723	29,715
Arenillas	486	4,599	699	4,159	112	1006	1,297	9,764
Las Lajas	14	0	27	40	7	0	48	40
Huaquillas	58	1,017	0	0	0	0	58	1,017
TOTAL	1,555	25,476	1,274	9,358	297	5,702	3,126	40,536
Total Provincia de El Oro	2,341	39,880	5,104	33,059	1252	25692	8,697	98,631

Elaboración propia. Fuente: INEC, Censo Nacional Agropecuario 2000

De acuerdo a las experiencias obtenidas en los centros experimentales de la Cuca, por la condición climática, los cultivos que se adaptarían serían: fréjol, soya, yuca, tomate, pimiento, banano, piña, mango, vid. Los que tendrían mayor rentabilidad para el mercado internacional serían las frutas y hortalizas (PCI, 2002). De acuerdo a este estudio, una condición básica para la conformación de la cedula de cultivo es evitar el monocultivo, tener una producción reducida pero consolidada con miras al mercado externo. Así, los productos propuestos son: a) bananas y mangos, para los dos países y b) limones y limas, papaya, piñas, tomates y uvas para el Ecuador. Aunque en el Perú la idea es ampliar el área del arroz.

1.4.3 Estado de avance del proyecto

Tuvieron que pasar más de 40 años para que finalmente se llegue a un acuerdo entre ambos países y de esta manera aprovechar las aguas del Puyango-Tumbes. Desde el acuerdo de 1971 se llevaron a cabo varios estudios a nivel de pre-factibilidad, pasando inclusive por una guerra que terminó con el tratado de Brasilia en 1998. Estos hechos se resumen en la Tabla 6.

Tabla 6: Eventos y estudios llevados a cabo para desarrollar el PBPT

Año	Eventos y Estudios
1973-1974	Estudio de pre factibilidad del PBPT preparado por la Comisión Mixta, presentando 8 alternativas para la toma de agua: 5 alternativas ubicadas en la presa Linda chacra (Perú) y 3 alternativas en la presa Portovelo (Ecuador).
1976-1978	Estudio de factibilidad del PBPT desarrollado por el Consorcio Internacional Puyango-tumbes, pero no aprobado por el lado ecuatoriano.
1985	En el acuerdo de Quito se acepta la alternativa Marcaveli-Cazaderos, y el caudal de agua debería ser dividido en un radio de 5/7 para Ecuador y 2/7 para Perú.
1989-1991	El estudio de la alternativa Marcavelica-Cazadero desarrollado por la consultora Cimelco resulta económicamente no viable. Su costo superó los US\$2,300 millones.
1998	Se firma el acuerdo de paz entre Perú y Ecuador en Brasilia, después de la guerra del 95. En ella se plantea reformular el proyecto y hacerle económicamente atractiva y viable.
2002-2002	Estudio de pre factibilidad elaborado por la empresa Pacific Consultants International (PCI). En ella se plantea 6 alternativas, de las cuales proponen la cuarta alternativa como la más viable económicamente, la misma que ha sido aceptada por Ecuador y Perú.
2006-2008	Estudio complementario realizado por HC & Asociados para revisar el estudio elaborado por PCI, debido a algunas observaciones presentadas por el lado Peruano. Ellos analizan la propuesta IV y presenta etapas para su ejecución.
2007, 2008 and 2009	Encuentros presidenciales entre Perú y Ecuador donde dieron viabilidad económica y política.
2010	Adjudicación al <i>Consortio Fronterizo</i> para la elaboración del “Estudio de factibilidad para obras hidrológicas del río Puyango-Tumbes; y, diseño definitivo y ejecución de las obras comunes del PBPT” por un costo de US\$79.7 millones. Para la supervisión/fiscalización de los estudios al <i>Consortio Nippon Koei-Caminosca-Sisa</i> , por un monto de US\$5.75 millones.
2011	15 de abril se inició la fase de estudio de factibilidad, está planificado para 22 meses de estudios y 36 meses para la construcción de obras comunes.
2012	Encuentro presidencial del 29 de febrero se ratifica la pronta culminación de los estudios y obras comunes y el inicio del túnel de transvase en el presente año.

Elaboración propia. Fuente: (H&C Asociados, 2008; Ex-INAR, 2011; MMRREE, 2012)

En el estudio de pre factibilidad elaborado en el 2002 se presentaron 6 alternativas, de las cuales la alternativa IV fue seleccionada como la mejor opción para continuar con los estudios de factibilidad y estudios definitivos. Los criterios usados para la selección fue darle un mayor peso al tema económica (40%), seguido por social (25%), medio ambiente (20%) y política o integración (15%). En este caso, la inversión por hectárea fue el indicador más resaltante para la priorización, siendo la alternativa IV menor a todas con US\$3,900/ha (PCI, 2002).

La alternativa IV consta de obras comunes o binacionales y de obras por cada gobierno. Las obras comunes son: una presa de derivación Linda Chara, ubicado en el río Puyango-Tumbes; desde este punto se transvasara 30 m³/s a través de un túnel de 9 km hasta descargar a la quebrada Las Lajas, afluente del río Zarumilla, para luego ser regulado en el embalse Palmales. Desde esta presa cada gobierno construirá por su cuenta los canales principales y pequeños embalses que cruzan las quebradas secas a lo largo del canal principal. Además, en el lado Ecuatoriano esta contemplado la construcción de presas derivadora Matapalo para regar la parte alta del proyecto y la represa Bejucal para almacenar agua. El costo total de este proyecto es de alrededor de US\$300 millones, de los cuales al Ecuador le corresponde asumir el 60% aproximadamente¹⁹. Este costo involucra las obras comunes, los canales principales, canales de distribución y pequeños embalses que van a lo largo del canal. Con esta alternativa Ecuador regaría 22,000ha²⁰ y el Perú 15,300ha.

El PBPT cobra mayor fuerza y decisión durante los gobiernos de Rafael Correa y Alan García. Ambos mandatarios ratificaron su compromiso de continuar adelante con el proyecto de riego. Esto es un extracto de lo que dijo Correa en el IV encuentro presidencial, realizada en Loja en Octubre del 2010.

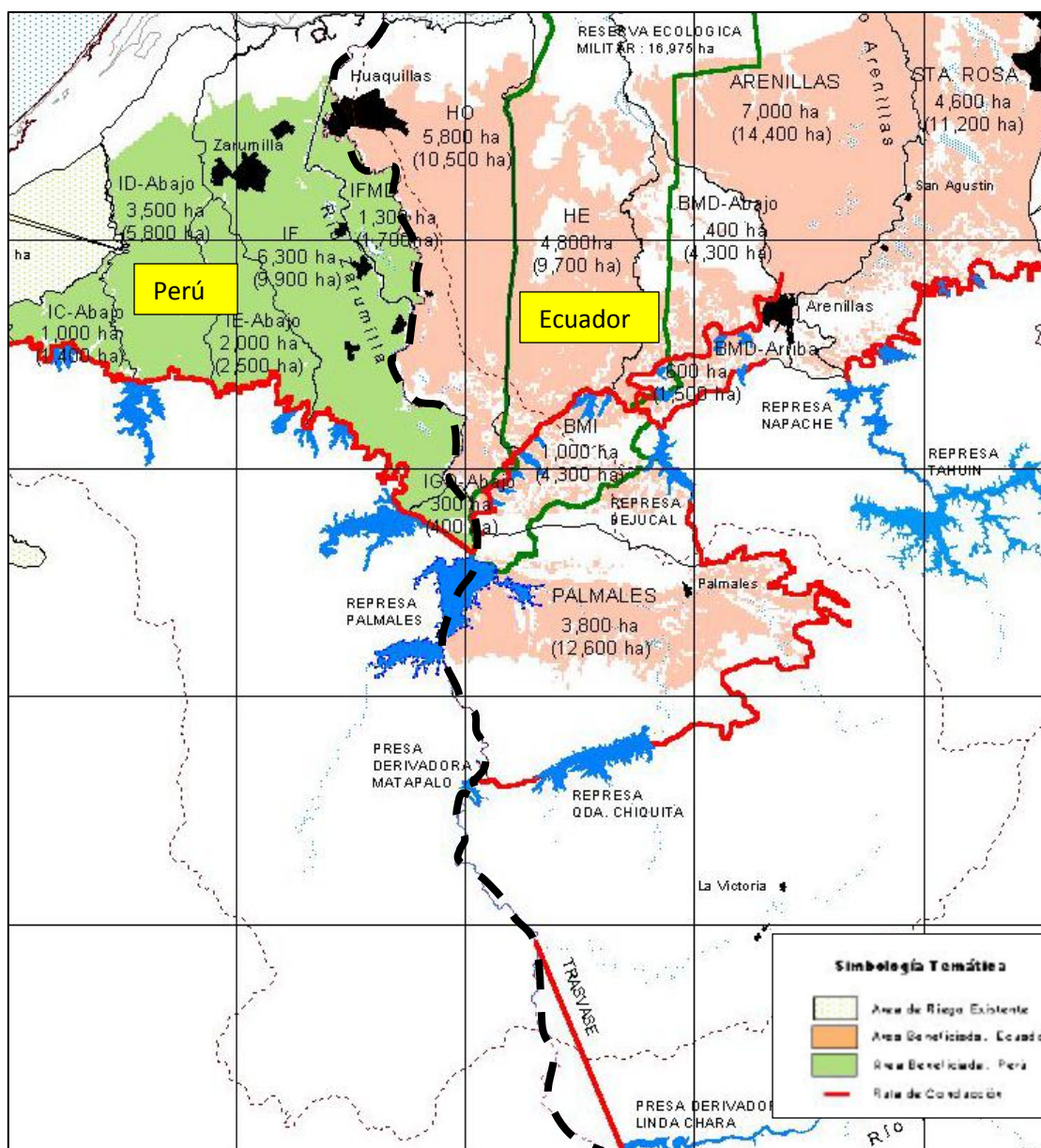
“Creo que el proyecto tendrá un enorme impacto económico y social en las localidades fronterizas de ambos pueblos hermanos, mediante el impulso de la actividad agraria y pecuaria, con miras ha convertir esa zona en un polo de desarrollo agro-exportador”
(Rafael Correa).

Este mensaje puede resultar un poco contradictorio con lo que promulga en el Plan del Buen Vivir, ya que como prioridad esta desarrollar agricultura para garantizar la seguridad alimentaria y los excedentes se destinarían a la agro-exportación. También se ha visto que los mayores agroexportadores son empresas agroindustriales de banano y caña de azúcar que concentran grandes cantidades de tierra, por lo que la agro-exportación no siempre genera equidad en el acceso al agua y la tierra, a pesar de que genera trabajo.

Por otro lado, en el Ecuador existe una zona de Reserva Ecológica y Militar Arenillas (REMA) que está considerado como área de riego de primera prioridad (Parroquia Chacras del cantón Arenillas). El estudio de pre factibilidad determinó 5,800ha como suelos aptos para agricultura. Esto se muestra en la Figura 3. Esta reserva viene siendo motivo de presión al gobierno (Ministerio del Ambiente y Ministerio de Defensa) por asociaciones de agricultores y productores independientes para que se les adjudique, ya que de no regarse, no se estaría cumpliendo el objetivo de las 22,000ha proyectadas.

¹⁹ Esto se definirá con mayor exactitud cuándo se haya terminado los estudios definitivos. Después de ello se hará una compensación en proporción a los volúmenes de agua y energía cuya entrega se prevé a cada país (Convenio 1971).

²⁰ En el mapa suma 29,000ha, incluyendo la irrigación Tahuin que tiene un potencial de riego de 7,000ha en Arenillas, por lo que con este proyecto solo se regaría 22,000ha.



- ¿Qué tipo de cultivos se van a producir?. En grandes proyectos de riego se ha visto que a la larga, monocultivos como banana y caña generan concentración de tierras.
- El río Puyango está totalmente contaminado por los relaves mineros en la parte alta de la cuenca, cantones Zaruma y Portovelo. Existe preocupación por la calidad del agua, con la cual serían regadas las tierras.
- ¿Cómo se va a dar los derechos de agua binacionales? ¿Cuál son las normas de derecho internacional sobre aguas binacionales o compartidas?.

Debido a la complejidad de estos temas, se ha visto por conveniente enfocar la tesis en la distribución de las tierras en el proyecto, debido a que se cuenta con mayor información hasta el momento.

1.5 Enunciado del problema

El PBPT es el proyecto binacional de riego más anhelado por Ecuador y Perú; sin embargo en el lado ecuatoriano existen muchos temas pendientes por resolver antes de que entre en funcionamiento este sistema. Uno de ellos es la redistribución de tierras, el gobierno bajo la política de soberanía alimentaria, derecho a la tierra y el buen vivir ha implementado el Plan Tierras como una forma de redistribuir la tierra.

En el ámbito del proyecto, este programa ha generado mucha expectativa en las asociaciones de agricultores que miran con mucho entusiasmo poder acceder a las tierras que en un futuro próximo van a contar con riego permanente. Sin embargo, se ha visto que una de las primeras entregas de terrenos por parte del Plan Tierras ha generado conflictos entre pequeños agricultores porque se les ha expropiado sus terrenos por entregar a otros. Por lo tanto, el problema es dar a conocer como se está dando el proceso de distribución de tierras en el ámbito del PBPT.

1.6 Objetivos

Dar a conocer y analizar como se implementa el proceso de distribución de tierras por parte del Estado ecuatoriano en el ámbito del PBPT.

1.7 Pregunta principal de investigación

¿Cómo se implementa la política de redistribución de tierras en el ámbito del proyecto de riego Puyango-Tumbes, especialmente en el lado ecuatoriano?, y ¿Cuáles son los conflictos que esto genera?

Para contestar la pregunta principal se plantearon las siguientes sub-preguntas que se desarrollarán como subcapítulos:

1. ¿Cómo se dio el proceso de distribución de tierras en el Ecuador?
2. ¿Cómo se implementa la política de distribución de tierras a nivel local del PBPT?
3. ¿Qué conflictos genera la adjudicación de tierras en el ámbito del PBPT?

1.8 Metodología

La idea de llevar a cabo esta pequeña investigación fue a raíz de una conversación con Alex Zapatta²². Alex me explicó el caso y el avance del proyecto de riego hasta la fecha. En un primer momento había considerado abarcar todos los temas pendientes explicados anteriormente. Sin embargo, debido al corto tiempo que se tiene, se optó por analizar más el proceso de distribución o democratización de tierras que esta impulsando el gobierno.

1.8.1 Trabajo de Campo

El trabajo de campo fue desarrollado en 4 semanas aproximadamente y las labores consistieron mayormente en la recolección información, entrevistas y observaciones en campo. Estas labores se realizaron simultáneamente conforme se visitaban instituciones del Estado y en el campo.

Recolección de información: la mayor fuente de información del PBPT es el Estudio de Prefactibilidad elaborado por PCI en el 2002., en ella se obtuvieron información técnica y también social sobre la alternativa IV que fue seleccionada, así como las consideraciones que se tomaron en cuenta. La otra fuente de información sobre la tenencia y distribución de tierras en el Ecuador fueron los libros del SIPAE y el Censo Agropecuario del 2000. Así mismo un informe sobre las políticas de redistribución de tierras elaborada por la FIAN fue muy ilustrativo para conocer la situación de los poseedores y las fallas del Plan Tierras..

Entrevistas: se realizaron cerca de 12 entrevistas, de las cuales la mayoría fueron semi-estructuradas. Para funcionarios del MAGAP y del PBPT las entrevistas fueron estructuradas. Las principales entrevistas fueron:

1. Miembros del CAMAREN y SIPAE en Quito.
2. Director de Estudio de la subsecretaría de riego y drenaje (MAGAP) in Quito.
3. Ex-directora del INAR de la provincia de El Oro.
4. Coordinador del PBPT en Machala - Ecuador
5. Coordinador del PBPT en Tumbes - Perú.
6. Coordinador de la sub-secretaría de riego y drenaje en Machala.
7. Director del SENAGUA en la provincia de Machala.
8. Periodista y funcionario del MAGAP en Machala.
9. Coordinador del Plan Tierras en Machala.
10. Líder de la asociación Tierra y Vida de la provincia del El Oro.
11. Agricultor afectado por la expropiación de su tierra.
12. Agricultores de la comunidad de Quebrada Seca que serían reubicados o indemnizados por la construcción de la presa Palmales.

Cabe resaltar que todas las entrevistas en general fueron muy accesibles sobre todo los coordinadores del PBPT y miembros del SENAGUA. Ellos brindaron mucha información para el trabajo de campo.

El propósito de las entrevista era ampliar y/o corroborar la información recolectada, así mismo brindar mayor sustento para responder las sub-preguntas de la investigación. Por ejemplo, conocer la forma de trabajo del Plan Tierras.

²² Alex Zapatta, abogado de profesión, es uno de los investigadores principales del SIPAE y fue Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Riego (INAR) del 2009 al 2010.

Observaciones: Se visitó el área del proyecto, en los cantones de Huaquillas y Arenillas, así se recolectó información al participar en un evento público en la ciudad de Arenillas para la primera entrega de tierras a una asociación por parte del Plan Tierras.

1.8.2 Análisis de la información del trabajo de campo

Con la información recolectada y visitas a campo se procedió al análisis de la información, para finalmente redactar el documento en 4 semanas. En general, se realizó un análisis cuantitativo en base a la información del censo agropecuario del 2000. Un análisis más cualitativo fue en base a entrevistas y observaciones; por ejemplo, la posición de los pequeños agricultores que serían reubicados o indemnizados.

En cuanto a la información del censo, se realizó un análisis de la tenencia de la tierra a nivel nacional, a nivel de la provincia de El Oro y a nivel del ámbito del proyecto de riego. El programa Google Earth permitió elaborar mapas del REMA y del predio que se adjudicó a la asociación de agricultores por parte del plan Tierras.

2 Conceptos y teorías

En este capítulo se presentan los conceptos y teorías que se aplicaran para ilustrar el caso de estudio. En realidad son conceptos generales que se pueden adecuar al caso de estudio y que en mucho de los casos ayuda a comprender mejor como un ejemplo. Para responder a la pregunta principal de investigación se va a utilizar el concepto marco de la *política como un proceso*, para entender como se da el proceso de implementación de la distribución de tierras en el Ecuador. Seguidamente se utiliza el concepto de *pluralidad legal*, para entender las diferentes formas de derechos a la propiedad que puede haber alrededor de la tierra, y como diferentes leyes pueden coexistir en un ámbito.

2.4 La política como un proceso

Grindle y Thomas (1989) abordan el tema de la política como un proceso de una forma amplia. Ellos argumentan que la toma de decisiones (política o ley) y la ejecución deben ir de la mano; y que durante el proceso de implementación es posible realizar cambios que se vayan adecuando al contexto local. Por ello, la implementación es a menudo el aspecto más crítico en un proceso político. Los resultados de la ejecución son muy variables, pueden llevar al éxito o al fracaso, y también a otros posibles resultados. Por ello, la implementación debería ser un proceso interactivo y continuo en la toma de decisiones por la elite política y los burócratas. Sin embargo, las leyes pueden ser modificadas por la presión y reacción de los actores que se oponen. En este contexto los políticos o tomadores de decisiones tienen que plantear una reforma donde se planteen una serie de alternativas que den solución a los reclamos (Grindle & Thomas, 1990; von Benda-Beckman, et al., 1998).

Grindle y Thomas señalan que la formulación de políticas debe ser interactivo y no lineal, ya que el modelo lineal tiende a separar la toma de decisión como una actividad política y la implementación como una actividad administrativa. Esto es un grave error en el modelo lineal por diferentes razones. Una de ellas es que las políticas cambian a menudo cuando chocan con la burocracia a nivel local. Así las políticas pueden ir cambiando en cualquier etapa del proyecto por presión de los que se oponen al proyecto. Esto significa mirar la reforma política como un proceso y no como una serie de etapas (Sutton, 1999; Grindle & Thomas, 1990).

Los implementadores de las políticas deberían interactuar con los tomadores de decisiones adaptando las nuevas políticas, o caso contrario no deberían tomar en cuenta estas nuevas políticas; por ello los implementadores son actores claves que determinan el éxito o fracaso de la política (Grindle & Thomas, 1989). Así mismo, estos autores señalan que los procesos de formulación de políticas no debe verse como actividad racional y estándar, sino como algo desordenado, con resultados inesperados; por ello estos autores prefieren llamarlo una actividad evolutiva. De igual manera von Benda-Beckman, et al., (1998) se refieren a que una ley se vuelve más interesante cuando las practicas de la gente se desvian de ellas. Por ello, estas modificaciones en la ley, bajo ciertas condiciones, puede ser la única manera para obtener derecho sobre la tierra.

Otra razón por la cual la política debe ser interactiva es que la separación entre la toma de decisión y la implementación es peligrosa, ya que se presta a que los tomadores de decisiones no tengan responsabilidad en los resultados de la intervención. Más aun cuando los tomadores de decisiones dejan la implementación en manos de otros, los resultados no son los esperados (Thomas & Grindle, 1990; Sutton, 1999).

Para entender las políticas y cambios institucionales es importante tener en cuenta el rol que juegan los grupos de interés. Para ello hay dos modelos o enfoques, uno centrado en la sociedad y otro centrado en el Estado. El primero se refiere a que los cambios en la política se deben a las relaciones de poder entre individuos, clases o grupos. Por ejemplo, los burócratas aprovechando de su posición influyen en los tomadores de decisiones para lograr sus objetivos. El segundo enfoque se refiere a que el Estado tiene el control en la toma de decisiones, es decir, el Estado suele cambiar las instituciones como mecanismo para absolver las demandas de la población o por conflictos que se generaron en gobiernos pasados (Thomas & Grindle, 1990; Sutton, 1999; Grindle & Thomas, 1989). En nuestro caso de estudio, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) en el Ecuador desapareció por las múltiples quejas de los usuarios y porque no solucionaba los conflictos de tierras que venían de muchos años. En su lugar el gobierno actual creó la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.

En muchos de nuestros casos, los responsables políticos dan mucho peso a la parte técnica y financiera, pero no evalúan especialmente la situación política y su capacidad para tratar con él. Además, la movilización de recursos es un elemento clave en la implementación de la reforma política (Grindle & Thomas, 1990). En el caso del estudio de pre-factibilidad del proyecto Puyango-Tumbes para seleccionar la alternativa se dio más peso a la parte financiera y técnica.

Muchas veces se tiende a simplificar los procedimientos administrativos para adecuarlo al contexto local, esto es saludable en ese contexto, pero para otros contextos puede correr el riesgo de producir información falsa que oscurece una pluralidad de otros puntos de vista o de otros contextos (Sutton, 1999).

2.5 La pluralidad legal sobre los derechos de propiedad de la tierra

El concepto de pluralismo legal nos permite entender como las normas y principios de diferentes orígenes pueden coexistir e interactuar en un mismo ámbito (Meinzen-Dick & Pradhan, 2002). A pesar de que casi no existe propiedad comunal en el ámbito del proyecto de riego, se observa que existen otras formas de tenencia mixta que deberían tomarse en cuenta a la hora de distribuir la tierra. Esto autores señalan que es lamentable que no se preste atención a la pluralidad legal que se da en la gestión de los recursos naturales, ya que no solamente esta tienen que estar regidas por leyes estatales, sino por otras leyes que son legitimadas por la sociedad, como el derecho consuetudinario, leyes religiosas, leyes del proyecto, etc., (Meinzen-Dick & Pradhan, 2002). Por lo tanto, entendiendo estas condiciones de legalidad plural es el primer paso para tomar decisiones en la redistribución de los recursos naturales como la tierra.

von Benda-Beckman, et al., (1998) señalan que los regímenes legales de propiedad han sido adquiridos de políticas legales Europeas donde se declara propiedad estatal grandes extensiones de recursos naturales, sin importar que existen sobre el otros formas de propiedad. Los enfoques de las políticas de propiedad y tenencia de la tierra se basan sin ningún sustento o noción ideológica en regímenes de título de propiedad privada y fomentan normas como la eficiencia económica, seguridad de la tierra, productividad, etc., (Roth, 2006; Roth, et al., 2005). Sin embargo, estos autores también señalan que el título de propiedad no garantiza la seguridad a la tierra, sino lo que importa a los agricultores es su percepción de la seguridad a la tierra y no la posesión de un título jurídico formal. Esto se mostrará con un caso de expropiación en el ámbito del proyecto Puyango-Tumbes.

A pesar de que los informes de los donantes como el Banco Mundial indican que se debe tener en cuenta la complejidad de la tenencia de la tierra y respetar los derechos consuetudinarios; sin embargo, el mensaje principal es que se debe desligar la propiedad de su entorno social para hacerlo más eficiente y comercializable. Ya que si se mantiene “informal” no tienen seguridad jurídica y no pueden hacer valer su derecho ante el Estado. Pensadores contemporáneos como Hernando de Soto creen que manteniendo la propiedad en forma extralegal, se convierte en un capital muerto; por ello se debe convertir a los individuos que están ocultos en una gran masa de propietarios individuales para que sean capaces de crear capital (Roth, 2006).

Así mismo Boelens (2008, p. 287) señala que para de Soto la formalización de la ley es un medio para crear un mercado ordenado que fortalece la ley y el orden. El Estado debe defender los derechos de propiedad como el camino a la integración y a la igualdad. Por lo tanto, la propiedad privada es el principal vehículo para inculcar en la población el respeto a las leyes y el orden. Es decir, si formalizas tu propiedad es más fácil hacerlo transable. Sin embargo, Boelens resalta que las leyes formales más que constituir un objetivo racional para diseñar la vida en sociedad, es un fenómeno cultural y producto político, desarrollado y otorgado por clases sociales, funcionarios del gobierno que buscan establecer sus intereses (Boelens, 2008, p. 267).

Por otro lado, Roth (2006) muestra a través de un estudio de caso en Indonesia que la formalización de los títulos de propiedad crea inseguridad en los pequeños y fortalece la posición de las elites y genera condiciones para consolidar su posición y sacar provecho de esta reforma. Se muestra que la titulación de tierra ha generado un problema en vez de una solución, ya que grupos poderosos locales y regionales han podido influir para su propio beneficio (Roth, 2006). Así mismo, para las empresas mineras resulta beneficioso la titulación de tierras de campesinos en Perú, porque es más fácil comprar tierras de propiedad individual que comprar la tierra de forma comunal (Sosa & Zwarteveen, 2012). Las tierras comunales están regidas por leyes tradicionales.

Por lo tanto, las políticas de desarrollo contemporáneo buscan incorporar a la gente local en la toma de decisiones para lograr el cambio y el desarrollo, así como tomar en serio sus instituciones y leyes consuetudinarias. La implementación de las políticas debe considerar la pluralidad legal, que tenga flexibilidad, no ser estricta (von Benda-Beckman, et al., 1998; Meinzen-Dick & Pradhan, 2002). Para que una política tenga éxito a nivel local es necesario tomar en cuenta los diversos sistemas legales que están sobre él. Aunque estas consideraciones parecen imposibles de lograr, la falla mayor de las políticas sería en no hacer una evaluación realista y crear falsas expectativas (von Benda-Beckman, et al., 1998, p. 70).

3 Las políticas públicas y cambios institucionales para la distribución de la tierra en el Ecuador

Las leyes del Estado y los cambios instituciones son los responsables de los cambios sociales en una nación (von Benda-Beckman, et al., 1998). De acuerdo a mandatos constitucionales y el Plan del Buen Vivir, el gobierno pretende democratizar la política del redistribución de tierras en el Ecuador, que contribuyan a la soberanía alimentaria para satisfacer primero la demanda interna y exporta los excedentes. Para ello, el gobierno en los últimos años ha implementado el Plan Tierras, como una política para el derecho a la tierra y la soberanía alimentaria.

Este capítulo describe como se dieron las políticas de distribución de tierras y los cambios institucionales desde la reforma agraria de 1964 con la creación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) hasta la creación de la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA) en la actualidad; que tiene a su cargo el Plan Tierras. Se hace especial énfasis en la región de la Costa y la provincia de El Oro. Se describe el rol que jugaron las instituciones públicas en la implementación de las políticas de distribución de tierras, tomando en cuenta el concepto desarrollo por Grindle y Thomas sobre la política como un proceso. Se presenta además casos de conflictos de tenencia de la tierra a nivel nacional después de ser anunciado el Plan Tierras como un proceso de redistribución de la tierra a las asociaciones de agricultores. Por lo tanto, este capítulo pretende responder a la sub-pregunta ¿Cómo se dio el proceso de distribución de tierras en el Ecuador?.

3.4 IERAC

El sistema de tenencia de la tierra en el Ecuador siempre fue muy inequitativo. La época republicana resultó todavía más injusta que la época de la colonia cuando se practicaba el feudalismo. El sistema de hacienda nace mayormente en la sierra como parte de las donaciones de la corona española a familias adineradas e incluso a congregaciones religiosas, por lo que ellos se convertirían en los primeros terrateniente del Ecuador (Francescutti, 2002, p. 3). Los huasipungueros y concertajes trabajaban de forma gratuita estas haciendas y encima les daban las peores tierras para sembrar sus cultivos para su alimento. En la costa también existían haciendas que contrataban mano de obra indígenas para sus cultivos.

Ha mediados del siglo XX, la agricultura de exportación a gran escala apareció en la costa, utilizando mano de obra pagada, empezando a competir con el sistema feudal de la sierra. Por ello, la Reforma Agraria en el Ecuador vino por presión de los grandes terratenientes de la costa por conseguir mano de obra barata; además organismos internacionales humanitarios y liberales apoyaron esta reforma (Nuñez, 2011)²³. Es así que en 1964 durante la junta del gobierno militar se promulga la Ley de Reforma Agraria y Colonización, creándose a su vez el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) en reemplazo del instituto de colonización creado en 1959. Esta ley aparte de redistribuir la tierras, también limitó la propiedad de la tierra a 800ha en la sierra, 2,500ha en la costa y 1,000ha para pastizales; estableciendo la unidad mínima de redistribución de tierras de 4.8ha (Immigration and Refugee Board of Canada, 1999; Francescutti, 2002).

²³ <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-3945.html> (visitado 15/07/2012)

El IERAC tenía al principio la tarea de adjudicar tierras por reforma agraria y por colonización. La primera se refiere a expropiar las tierras de los hacendados y redistribuir a los huasipungueros. La segunda es la entrega de grandes extensiones de terrenos baldíos, ricos en flora y fauna. El número de beneficiarios por reforma agraria eran mucho mayor que por colonización, pero el área entregada por colonización era tres veces mayor a reforma agraria (Francescutti, 2002, p. 5). Sin embargo, la adjudicación de tierras por colonización trajo como consecuencias zonas totalmente deforestadas por colonos y militares especialmente las provincias de Manabí y Esmeraldas²⁴.

La segunda Ley de Reforma Agraria de 1972 busca ser más integral, es decir, no solo beneficiar a los campesinos que trabajan la tierra en las ex-haciendas, sino también a las comunidades aledañas a las grandes haciendas. Es así que el porcentaje de entrega de terrenos por reforma agraria aumento a más del doble a fines de 1980, aunque la mayor cantidad de tierras se seguía entregando por colonización. Asimismo, el promedio de tierra asignada por familia aumento en promedio de 6.42ha a 8.63ha (Francescutti, 2002, p. 7).

A pesar de que el IERAC tuvo algunos logros importantes al principio, no tuvo el suficiente apoyo político para la implementación de la expropiación de las tierras a los hacendados, ya que los hacendados mantenían las tierras más fértiles de los valles, dejándoles a los pequeños agricultores las tierras más pobres. En el caso de colonización de tierras baldías, los mayores beneficiarios terminaron siendo los colonos y grupos de militares. Sin embargo, la distribución de la tierra siguió siendo desigual, a pesar que para 1984 se habían redistribuido 700,000ha a 79,000 campesinos²⁵. Por ello, ante la queja de organizaciones indígenas se inició un proceso de una nueva ley agraria que concluyó en 1994 con la “Ley de Desarrollo Agrario”, desapareciendo el IERAC y creando Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) (Immigration and Refugee Board of Canada, 1999).

3.5 INDA

La Ley de Desarrollo Agrario de 1994 tiene un sesgo neoliberal²⁶, porque promueve la venta activa de las tierras, apoya la parcelación y la disolución de tierras comunales y cooperativas que eran consideradas ineficientes (Francescutti, 2002). Además este autor enfatiza que el espíritu de esta Ley es garantizar la propiedad privada de la tierra a través de la titulación y atraer inversión privada al agro, como ocurrió en el Perú con el Proyecto de Titulación de Tierras y Catastro Rural. Sin embargo, de acuerdo a Southgate citado por Francescutti (2002, p. 9), esta Ley no constituye una reforma integral que permita realizar la función social y ambiental necesaria. Además, esta Ley establece que las concesiones de uso de agua estén ligadas obligatoriamente a la propiedad de la tierra (Francescutti, 2002).

²⁴ <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/163648-los-resultados-del-ex-ierac/> (visitado 13/07/2012)

²⁵ Para 1982 el 80% de las fincas con menos de 10ha representaban el 15% de la tierra cultivada, mientras que el 5% de las fincas con más de 50ha representan el 55% de la tierra cultivada (Immigration and Refugee Board of Canada, 1999)

²⁶ Esta Ley “implementó en el Ecuador el libre mercado de tierras que desestructuró las formas comunitarias y asociativas de tenencia de dicho bien, librando al mercado la posibilidad del acceso y control de las parcelas individualizadas. Este paradigma neoliberal aplicado a la tenencia de la tierra implicó disparar el precio de la misma impidiendo su acceso a pequeños y medianos campesinos, y facilitando su acaparamiento” (Landivar & Yulán, 2011, p. 27).

Al igual que el IERAC, el INDA continuó con la adjudicación de tierras por reforma agraria y por colonización. En la provincia de El Oro, por ejemplo se adjudicaron 7,145ha de las cuales el 97.4% fueron por colonización, y el resto por reforma agraria, como se observa en la Tabla 7. Del total de hectáreas adjudicadas, el 67% corresponde al ámbito del proyecto conformado por los cantones Huaquillas, Arenillas, Las Lajas y Santa Rosa.

Tabla 7: Adjudicaciones de tierra por Reforma Agraria y Colonización en la provincia de El Oro (1997-2002)

Tipo de intervención	Beneficiarios		Área adjudicada	
	Numero	%	ha	%
Colonización	1084	98.1%	6959.69	97.4%
Reforma agraria	21	1.9%	185.33	2.6%
Total	1105	100.0%	7145.02	100.0%

Fuente: Base de datos INDA 2002

El INDA se creó primero con dos funciones básicas: titulación y catastro (INDA, 2006). Con el transcurso del tiempo sus objetivos fueron ampliándose, fomentado el desarrollo del sector agrario, garantizar la soberanía alimentaria de los ecuatorianos y exportar los excedentes. Además promover la producción de alimentos para la comercialización ya sea en forma individual u organizativa²⁷. Estos objetivos en realidad siguen vigentes en el Plan Tierras como veremos más adelante.

Aunque en el papel el INDA sonaba prometedor; sin embargo, en la práctica fue un dolor de cabeza para los usuarios y agricultores. Su desactivación se debió a los actos de corrupción de sus funcionarios, como el cobro de coimas para agilizar sus trámites, tráfico de influencias, etc.²⁸. Más aun, en un informe de evaluación del propio INDA llevada a cabo el año 2006, arrojó que los factores que más daño causan a la institución son: los tramitadores, la corrupción, la lentitud y el engaño. Además las tierras buenas no se dieron al final a los campesinos e indígenas, con lo cual fue imposible calificar como exitosa a dicha reforma (INDA, 2006).

Inclusive el subsecretario de tierras y reforma agraria manifestó que el INDA a la larga llegó a beneficiar más a los grupos de poder y dejaba rezagado a los pequeños agricultores... *“todos sabemos sobre lo que era el INDA, era una institución donde se cometían muchas irregularidades, en el manejo administrativo de las tierras... se convirtió en un botín político desde el cual se disponían las tierras a satisfacción de intereses más poderosos, pero esos tiempos se terminaron... la disposición del presidente de la república Rafael Correa, el 20 de mayo del 2010 puso fin al INDA para transferir a la subsecretaría de tierras”* (Diego Pazmiño 22/12/2011). Es así que en el 2010 esta institución fue transferida a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria que depende del viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP.

El gobierno central realizó cambios institucionales importantes en la política sobre los recursos naturales como agua y tierra. Ya que el Estado al igual que el INDA, desapareció el Instituto Nacional de Riego (INAR) y lo transfiere a la Subsecretaría de Riego y Drenaje, institución que también depende directamente del viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP. Con ello, el gobierno central ahora tiene el control político del recurso agua y tierra. Esto hecho guarda

²⁷ http://www.zero-deforestation.org/img/Contrat_INDA_NASHIE.pdf (visitado 13/07/2012)

²⁸ http://www.ecuadorenvivo.com/2010110160832/politica/conflictos_de_tierra_pasaran_del_inda_a_secretaria_a_fin_de_mes.html (visitado 13/07/2012)

relación que la implementación de una política va de la mano con cambios institucionales (Grindle & Thomas, 1990).

Además, la función del INDA no fue bien entendida por sus funcionarios, ni por los beneficiarios de tierras, generando poca efectividad en la distribución y sobre todo en la resolución de conflictos (Francescutti, 2002). Asimismo este autor señala que el presupuesto asignado por el Estado fue muy bajo para atender todas las demandas de los usuarios por lo que la situación se agravó. Esto tiene que ver con el hecho de que la toma de decisiones o políticas no son bien entendidas por los burócratas o los implementadores, por lo que es mal transmitida a los beneficiarios (Grindle & Thomas, 1990).

Para Francescutti (2002) el planteamiento de la Ley de Desarrollo Agrario no dio los resultados esperados porque al momento de la implementación no tuvieron en cuenta otros elementos como: el acceso al crédito, transferencia de tecnología, asistencia técnica y capacitación. Para ello, este autor señala que es necesario llevar a cabo una verdadera reforma de la Ley de Desarrollo Agrario, inclusive que se descentralicen las funciones del INDA a los concejos provinciales y cantonales. Estas recomendaciones parecen que fueron tomados en cuenta para la implementación del Plan Tierras como veremos más adelante.

3.6 Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria: Plan Tierras

El “Plan de Fomento del Acceso a Tierras de los Productores Familiares en el Ecuador” más conocido como “Plan Tierras” fue anunciado en octubre del 2009, como un proceso político de transformación de la tenencia de la tierra para así lograr el tan anhelado derecho a la tierra, soberanía alimentaria y el buen vivir²⁹. En otras palabras busca consolidar los procesos de redistribución de las tierras, fomentar la participación de organizaciones de agricultores que contribuyan a la comercialización de productos alimenticios, evitar la concentración de tierras y la fragmentación de las tierras adjudicadas. Este plan creado entre el SENPLADES y el MAGAP, a finales del periodo del INDA, tuvo su predecesor en el Plan Hacienda³⁰ anunciado en mayo del 2009. Ahora el Plan Tierras depende de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.

El Plan Tierras es un proyecto piloto ambicioso que en 4 años (enero del 2010 a diciembre del 2013) pretende intervenir 2.5 millones de hectáreas improductivas que pertenecen al Estado y a la banca quebrada. Aunque estas cifras nos son exactas ya que el MAGAP hasta la fecha desconoce cuanta tierra pública y privada dispone (Landivar & Yulán, 2011). Por ejemplo, en octubre del 2009, el Ministro de Agricultura precisó que *“unas 65,000ha son propiedad del Estado y otras 65,000ha están en evaluación si son parte de reservas naturales”*. Asimismo, el Ministro estimó que alrededor de 1.5 millones de hectáreas son de la banca quebrada que pueden ser distribuidas a las asociaciones³¹. En junio del 2010 el subsecretario de tierras y reforma agraria, señaló que el

²⁹ <http://www.magap.gob.ec/mag01/index.php/boletines-viceministerio-desarrollo-rural/122> (visitado 13/07/2012)

³⁰ “Se trataba de un plan piloto compuesto por 35 haciendas y organizaciones de pequeños agricultores en 11 provincias que pretendía beneficiar a más de 2,000 familias con la adquisición de un total de 10,370ha de predios rústicos del Estado y el apoyo productivo integral, a través de un financiamiento del Banco Nacional de Fomento” (Landivar & Yulán, 2011, p. 23)

³¹ El ministro de Agricultura precisó que “este programa se acompañará con créditos, asistencia técnica, provisión de insumos, procesos de comercialización, de organización asociativa y de capacitación y

“Plan pretende la entrega de unas 120 mil ha de las tierras que fueron incautadas a la banca cerrada, de las cuales 15 mil ya han sido dadas en garantía de posesión a 38 organizaciones en 5 provincias (...) y que en los próximos 3 meses se tiene previsto al entrega de otras 60,000ha”³².

Además, Ospina (2011) menciona que a fines del 2013, se tiene como meta: redistribuir 20,000ha de tierras de propiedad del Estado, titular un millón de hectáreas, comprar mediante el fondo de tierras 550,000ha, expropiar un millón de hectáreas y catastrar dos millones de hectáreas. El costo estimado es de US\$ 38 millones en 4 años, sin contar la compra del medio millón de hectáreas ni el pago por expropiación del otro millón de hectáreas (Ospina, 2011). Otras cifras más actuales mencionan que el Plan Tierras pretende entregar solo 90,000ha a fines del 2013, beneficiando a más de 18,000 familias campesinas del Ecuador³³.

No están considerados como parte del Plan las tierras de los pequeños agricultores, comunitarias, áreas naturales protegidas y predios privados que cumplen una función social y ambiental. Al final lo cierto es que el SIGTIERRAS tiene que dar a conocer la cantidad de tierras que dispone el Estado, pero hasta la fecha esta información no está disponible.

De acuerdo a Landivar y Yulán (2011) existe una gran cantidad de tierras que esta en manos del Estado y que fue confiscado a la banca quebrada. Estos autores comentan que debido a la crisis económica a fines de los 90s obligó a los banqueros a dejar sus grandes haciendas hipotecados y abandonadas. Estas tierras incautadas por el gobierno, en la práctica, están siendo cultivadas por grupos de campesinos (poseionarios) organizados en asociaciones que a pesar de la crisis apostaron por la agricultura como un medio de subsistencia. Muchos de estos terrenos han pasado al Banco Central del Ecuador, y de acuerdo a la Ley de Desarrollo Agrario y a la Ley de Tierras y Colonización del año 2004, deben ser transferidos a la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria, para de esta manera a través del Plan Tierras puedan ser entregadas a los poseionarios. Sin embargo, las trabas que presentan las mismas instituciones y los mismos banqueros a través de testaferros vienen influenciando en el gobierno para que no se lleve a cabo. Sobre todo en las diferentes provincias costeras como Guayas, Los Ríos, Manabí, Esmeraldas, Santa Elena y El Oro. Aproximadamente 15,000 familias vienen ocupando estos predios rústicos (Landivar & Yulán, 2011)³⁴.

El Plan Tierras entrega predios de manera asociativa, no de manera individual. La asociación se forma con un mínimo de 20 socios y el promedio de tierras por socio es de 5ha. La asociación recibe un crédito del Estado para que compren la tierra, implemente su sistema de riego, habilitación, abonos, etc., y el MAGAP les brinda la asistencia técnica. Por lo tanto, tampoco se les regala (Jorge Toro 03/01/2012).

3.7 Problemas presentados después de anunciado El Plan Tierras

transferencia de tecnología”, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-comenzara-plan-de-redistribucion-de-tierras-en-las-proximas-semanas-374544.html> (visitado 13/07/2012)

³² <http://www.eluniverso.com/2010/06/27/1/1447/los-tierras-mantienen-un-mes-intervencion.html> (visitado 20/07/2012)

³³ http://www.telesurtv.net/articulos/2012/07/01/gobierno-de-ecuador-impulsa-plan-de-tierras-para-campesinos-2010.html#disqus_thread (visitado 29/08/2012)

³⁴ <http://lalineadefuego.info/2011/06/02/plan-tierras-de-la-algarabia-al-desencanto/> (visitado 13/07/2012)

Desde el anuncio por parte del gobierno de que las tierras ociosas se van a revertir al Estado y se entregarán al campesinado, ha generado que las oficinas del Plan Tierras se llenen de solicitudes de adjudicación. Por ejemplo, en la Oficina del ex-INDA en la provincia de El Oro de las 300 solicitudes anuales que atendían normalmente, aumentaron a 1,100 en el 2009³⁵. También desde el anuncio del Plan han aumentado los casos de invasiones a los predios que están siendo cultivadas por asociación de poseionarios. Varias asociaciones reclamaron que grupos de invasores han tomado las tierras por el anuncio del Plan Tierras, incluso los funcionarios de Plan promueven la invasión cuando anuncian los terrenos que se van a entregar (Landivar & Yulán, 2011).

Landivar y Yulán señalan que existen muchos casos de invasiones y conflictos que vienen sufriendo las asociaciones de poseionarios a raíz del anuncio del Plan Tierras. Un caso emblemático ocurrió el 11 de noviembre de 2009 cuando un grupo de 80 personas desconocidas intentó invadir el predio Bélgica ubicado en la provincia de Guayas, resultando muerto un miembro de la asociación y otro seriamente herido. Pero esto no detuvo su lucha de continuar en la posesión del predio y después de un año de ocurrido el hecho, el Plan Tierras adjudicó parte de este predio en título colectivo a favor de la asociación. Sin embargo, estos autores señalan que el crédito agrícola por parte del BNF no fue entregado todavía, por lo que no se puede implementar los servicios de riego, vivienda, asistencia técnica, etc. Esta situación lleva a pensar que la misma suerte recibirán las demás organizaciones que legalicen sus tierras, más aún si con la entrega de la tierra no existen los recursos suficientes dentro del Plan para el apoyo integral a los beneficiarios (Landivar & Yulán, 2011, p. 35). Asimismo Ospina (2011, p. 46) enfatiza que manejar un crédito de tierras a través del BNF es llevar al fracaso al Plan Tierras, porque las asociaciones desconfían de esta institución; por lo que es mejor dirigir el fondo a través instituciones que estén más en estrecha colaboración con las asociaciones de agricultores.

Otro caso, ocurrió con la hacienda Las Mercedes de 2,147ha ubicado en la provincia de Guayas, donde por más de 15 años un grupo de 273 poseionarios viene cultivando arroz y criando ganado; sin embargo, hace más de un año y medio que vienen sufriendo invasiones por personas desconocidas y traficantes de terreno. A pesar de que este predio está contemplado por parte del Plan Tierras para entregar a la asociación, esto no se lleva cabo porque este terreno es compartida por militares que se resisten a dejar el terreno. Pese a las denuncias por invasión, las respuestas han sido nulas, permitiendo que los invasores tomen posesión de las áreas colindantes a las carreteras (Landivar & Yulán, 2011, p. 43).

El caso del predio María Caridad de 700ha ubicado en la provincia de Manabí, es otro caso trágico donde un dirigente campesino fue asesinado por denunciar la invasión de su propiedad. Este es un caso de despojo de tierras porque una empresa colindante a los terrenos de la asociación invadió el predio y valiéndose de su poder económico les quito algunas tierras a la asociación (Landivar & Yulán, 2011, p. 50).

El último caso es del predio Leopoldina de 735ha ubicado en la provincia de Guayas. Este es un caso donde una asociación fue perjudicada por el ex-propietario del predio, el Banco Unión, debido a un fallo judicial a favor del banco. A raíz de ello, el banco, terratenientes y afines al gobierno cantonal, alentaron a invadir las tierras de la hacienda a personas ajenas. A pesar de que este predio estaba dentro del Plan Tierras, los resultados no fueron favorables a esta asociación. Pese a la solicitud de desalojo por parte de la asociación poco se ha hecho, además ciertos

³⁵ <http://www.eluniverso.com/2010/06/27/1/1447/ios-tierras-mantienen-un-mes-intervencion.html> (visitado 20/07/2012)

funcionarios del Plan Tierras generaron falsas expectativas y conflictos dentro de la hacienda. Este terreno pertenece ahora al Banco Central del Ecuador, pero hasta la fecha no es transferida a la SSTRa (Landivar & Yulán, 2011, p. 56).

Si hasta la fecha el Gobierno, después de más de un año del anuncio, no ha podido distribuir tierras del Estado, ni de los bancos quebrados: ¿cómo podrá llevar a cabo la expropiación y redistribución de más de dos millones de hectáreas de propiedad privada? Si no ha sido posible afectar los grandes intereses económicos que hoy todavía ejercen influencia en este tipo de políticas gubernamentales, ¿se centrará el programa de distribución de tierras en los siguientes años en un mecanismo como el fondo de tierra, que termina beneficiando a los grandes acaparadores de tierra y grupos económicos sin transformar la desigual propiedad de la tierra en el Ecuador? (Landivar & Yulán, 2011, p. 63).

A manera de resumen de acuerdo a Landivar y Yulán (2011, p. 59) el problema con el Plan Tierras es la falta de un proceso participativo que incluya a los beneficiarios, en especial en la transferencia de las ex-haciendas a la SSTRa. Otro aspecto señalan es la falta de un marco legal coherente para expropiar las haciendas hipotecadas que fueron liquidadas. El proceso de expropiación de tierras de acuerdo a la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 es muy engorroso y dificulta la entrega de estos terrenos a las asociaciones de poseedores³⁶. Otras trabas vienen de las instituciones involucradas al permitir que los antiguos dueños traten de recuperar sus terrenos. Finalmente, estos autores indican que la SSTRa mediante resolución administrativa a dispuesto mayores requisitos para la adjudicación de tierras a los poseedores. Esto constituye un verdadero retroceso para la obtención de la tierra como jamás se visto en los últimos 50 años.

3.8 Conclusión

En este capítulo se ha podido constatar como fue el proceso de distribución de tierras en el Ecuador, con énfasis en la costa, desde la reforma agraria de 1964 hasta la actualidad. Lo primero que llama la atención en la redistribución de la tierra en el Ecuador, es que se ha entregado más tierras por colonización que por reforma agraria. Es decir, se ha afectado más los terrenos baldíos o bosques naturales ricos en flora y fauna, que las tierras de los ex-hacendados. Peor aun, esto hacendados valiéndose de poder político se han quedado con las mejores tierras, dejando las peores tierras a los trabajadores y campesinos sin tierras.

Las políticas de distribución de tierras van acompañados de cambios institucionales como señala Grindle y Thomas. La ley de reforma agraria de 1964 creó el IERAC y la ley de desarrollo agrario de 1994 estableció el INDA. Ahora que esta en debate una nueva ley de tierras, se espera la creación de otra institución que conduzca una nueva redistribución de tierras. Asimismo se observa que estos cambios institucionales tienen al inicio el apoyo total del gobierno y de la población, pero con el transcurrir del tiempo su imagen se va deteriorando. Esto también guarda relación con lo proclamado por Grindle y Thomas cuando el Estado tiene el control en la toma de decisiones, es capaz de cambiar instituciones por presión de la población.

³⁶ La Ley de Desarrollo Agrario en su artículo 44, 50 y 51 establece que para expropiar un terreno privado y estatal se debe pagar de acuerdo al avalúo comercial y actualizado. Si no esta de acuerdo el propietario puede usar la vía legal para prolongar la expropiación. Con ello la Ley estipula la adjudicación mediante la compra-venta de tierras entre ambas partes (Landivar & Yulán, 2011).

El INDA y la ley de desarrollo agrario no llegaron a tener el éxito deseado. Una de las razones para entender este fracaso, es que las políticas no son bien entendidas por los implementadores o los funcionarios que lo ejecutan (Grindle & Thomas, 1989). Esto aunado a la escasez de recursos económicos, terminan en actos de corrupción y también desinformando a los usuarios. Por otro lado, se observa que los objetivos con los que fue creado el INDA guardan mucha relación con los objetivos que persigue la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y por lo tanto el Plan Tierras, como el fomento al desarrollo agrario, la soberanía alimentaria y exportar los excedentes.

El Plan Tierras fue creado bajo una política top-down, que tienen buenas intenciones para una mejor redistribución de la tierra, pero ha fallado en dos aspectos claves. Primero, la falta de un conocimiento claro de la cantidad de tierras estatales y disponibles a ser distribuidas. Segundo, que el Plan fue creado sin la participación de las organizaciones de base; esto ha generado expectativas y competencia entre asociación de poseionarios y personas ajenas que buscan invadir las propiedades.

Con respecto al primero punto, de las 2.5 millones de hectáreas que tenía al principio intervenir en 4 años, solo estaría entregando 90,000ha según la última fuente de información; es decir, solo el 3.6% de la meta que se tenía al inicio. Con respecto a lo segundo, desde el anuncio del Plan Tierras ha ocurrido hasta asesinatos de dirigentes de organizaciones, detenciones y amenazas que al final han desestabilizado más el acceso a la tierra.

4 Implementación de la política de redistribución de tierras a nivel local

En el capítulo 4 se describe como se viene implementando la política de redistribución de tierra en el ámbito del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes de la provincia de El Oro. Esta zona cuenta con potenciales para el desarrollo agrícola, pero dentro de ella se encuentra una reserva natural que esta siendo foco de atención de muchas asociaciones de agricultores y camaroneras. También existen gran cantidad de tierras baldías que por falta de agua no se hacen producir. Contrariamente hay zonas productivas de origen aluvial que están siendo cultivadas por pequeños agricultores, pero con la construcción de la presa Palmales van a tener que ser reubicados. Esto da un panorama interesante donde la distribución y acceso a la tierras se vuelve desafiante ante la construcción de un gran proyecto de riego.

Este capítulo se inicia describiendo los principales actores involucrados en la distribución de tierra dentro del proyecto de riego. Por otro lado, se observó un conflicto que ha generado la implementación del Plan Tierras en el ámbito del proyecto, afectando la propiedad de la tierra de pequeños agricultores. El concepto de la política como un proceso y la pluralidad legal puede ayudarnos a entender este caso de conflicto. Por lo tanto, este capítulo pretende responder a las sub-preguntas ¿Cómo se implementa la política de distribución de tierras a nivel local del PBPT? y ¿Qué conflictos genera la adjudicación de tierras en el ámbito del PBPT?

4.4 Actores locales involucrados en la distribución de tierras

Los actores involucrados en la distribución de tierras en el ámbito del proyecto de riego se determinaron en base las observaciones de campo. Existen básicamente tres actores involucrados en la distribución de tierras. Un actor importante es el REMA que por ser propiedad del Estado y ser el principal beneficiado con el proyecto de riego es fuente de presión de agricultores organizados e invasores. Otro actor los conforman las asociaciones de agricultores que han visto en el Plan Tierras una oportunidad para acceder a la tierras del proyecto. Finalmente hay un grupo de agricultores que van a perder sus tierras por la construcción de la presa Palmales y hasta la fecha no se sabe su futuro.

REMA

Esta propiedad en un principio fue creada solo como reserva militar en el año 1971. Después del tratado de paz con el Perú se convierte oficialmente en Reserva Ecológica y Militar de Arenillas (REMA) el año 2001. Asimismo se incluye dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) con un área de 17,083ha. Esta reserva a pesar de ser ecológica fue siempre administrada por el Ministerio de Defensa por constituirse una zona de seguridad nacional.

A pesar de ser creada como una importante reserva para conservar el bosque seco tropical, no se desestima que los militares conservan más como un lugar estratégico para vigilar una posible invasión del Perú. El parque alberga poblaciones importantes de árboles grandes como el ceibo, barbasco, Ficus y especies asociadas al manglar. Así mismo se han registrado animales grandes como el venado, sahino, puma, zorro, oso hormiguero, murciélago gigante, ardilla, aves y especies marinas. La principal amenaza que afrontan estas especies para su conservación es la escasez de

agua y las continuas invasiones de tierra. Existen problemas con la tenencia de tierra, por los asentamientos ubicados dentro de la reserva y la continua presión de expandir las camaroneras³⁷.

Esta reserva cuenta con un Plan de Manejo que fue elaborado en el 2009, pero hasta la fecha no ha sido aprobada ni implementada por el gobierno. Es por ello que los esfuerzos por parte del Ministerio del Ambiente por promover como una área natural protegida han sido mínimas.

A pesar de ser un bosque intervenido, todavía conserva gran cantidad de terrenos perteneciente a un bosque seco tropical o vegetación arbustiva, así mismo existen áreas de pastizales y la zona de manglares que colindan con el litoral costero, como se observa en la Tabla 8. La zona de vegetación arbórea está sufriendo mayores invasiones de colonos o agricultores que vienen deforestando la reserva (Ochoa, et al., 2009).

Tabla 8: Uso actual del suelo en le REMA

Uso de suelo	Area (ha)	%
Manglares	1,685.35	9.86
Camaroneras	1,796.25	10.51
Vegetación Arbórea	957.61	5.60
Vegetación Arbustiva	9,351.33	54.69
Vegetación Herbácea	909.42	5.32
Pastizales	2,398.77	14.03
Total	17,098.73	100.00

Elaboración propia. Fuente: (Ochoa, et al., 2009)

Aparte de las presiones de agricultores sobre el área, existen muchas demandas, algunas en litigio, de propiedad de la tenencia de tierras dentro del REMA. Estos señores vienen exigiendo su derecho a estas tierras por cuanto la consideran suyas y que vienen de herencias pasadas, pero por estar en manos de militares, sus reclamos no prosperan. En total suman 4,121.74ha que en caso de repartirse podrían tomar posesión previa autorización del gobierno, como se observa en la Tabla 9. Sin embargo de acuerdo al marco jurídico existente para Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y la Ley Forestal³⁸, las reservas naturales son patrimonio de la nación, son inalienables, que están fuera de comercio y que no puede haber ningún derecho real sobre él (Francescutti, 2002, p. 12; Ochoa, et al., 2009). El Ministerio del Ambiente por su parte considera preocupante la entrega de tierras de la REMA a organizaciones de agricultores ya que sembraría un mal precedente y pueden verse afectados los demás áreas protegidas en el Ecuador, ya que otros colonos buscarían las razones para exigir también la entrega de terrenos en los SNAP.

³⁷ <http://www.darwinnet.org/old/factsheet37.htm> (visitado 30/07/2012)

³⁸ El Art. 31 de La Ley Forestal que dice "El patrimonio de áreas naturales del estado es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre el ningún derecho real".

Tabla 9: Casos de reclamos y/o ocupación de tierras en la REMA

N	Caso	Sector	Area (ha)
1	Caso Sra. María Cevallos	Chorrillo	23.00
2	Caso Sr. Zambrano	Iguanas	250.00
3	Caso Cooperativa 23 de Agosto	Viernes Santo	130.00
4	Caso Sr. Segundo Sánchez	Cayancas	1,100.00
5	Caso Banco de Fomento	Cruce de Chacras	28.74
6	Caso Sr. Luis Sánchez	Cruce de Chacras	10.00
7	Caso Familia de Herederos Arcaya – HJDN	Quemazones	300.00
8	Caso IESS – Familia Domínguez	Guabillo	1,200.00
9	Caso Sr. Cueva Bustamante	Lechugal	
10	Caso Familia Córdova Isauro	Loma del Cubo	80.00
11	Caso Hacienda Josefina		
12	Caso Comuneros de Carcabón		200.00
13	Caso Tejería	Minera La Tejería	800.00
	Total		4,121.74

Elaboración propia. Fuente: (Ochoa, et al., 2009)

Últimamente, el 26 de junio del 2012 el Presidente de la República junto con el Ministro de Defensa y de Agricultura firmaron el Decreto Ejecutivo 1208, en el cual el REMA deja de ser una reserva militar y dispone que el Ministerio del Ambiente redefina los nuevos límites de la nueva reserva ecológica Arenillas. Este decreto indica que el Ministerio del Ambiente entregue al Plan Tierras del MAGAP 4,000ha, para ser repartida a asociaciones de agricultores: 2,205ha para uso agrícola y eco turística y 1,800ha para desarrollo acuícola. Ante este decreto, las autoridades del Cantón Arenillas acordaron presentar una demanda de inconstitucionalidad al Decreto Ejecutivo 1208, ya que atenta contra varios mandatos constitucionales que defienden el medio ambiente amparados en la Constitución de la República (la expropiación de la REMA podría estar atentando la función ambiental de la tierra al no conservar la biodiversidad y los ecosistemas). Además, ellos se oponen porque consideran que las organizaciones sociales conformadas no son en realidad agricultores³⁹.

Esto guarda relación con lo manifestado por el gerente de medio ambiente del municipio de Arenillas *“La idea como municipio es mantener la reserva ecológica (...) técnicamente sabemos que no se puede desperdiciar las áreas bajo riego pero se puede mover”*. Sin embargo, para los funcionarios del PBPT las áreas bajo riego no inamovibles.

Asociación de agricultores

Las organizaciones indígenas y campesinas en el Ecuador se caracterizan por influenciar en la toma de decisiones sobre las políticas y pueden llevar a golpes de Estado como ocurrió anteriormente. Esto sucede mayormente cuando sus recursos naturales como la tierra y el agua se ven amenazados o cuando el gobierno no cumple con sus promesas de campaña. Por ello, el actual gobierno su política del Buen Vivir y soberanía alimentaria, esta tratado de ganarse el cariño y

39

http://www.diariocorreio.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=23940:organizaciones-de-agricultores-presentaran-accion-de-proteccion-de-la-reserva-ecologica-&catid=4:cantoniales&Itemid=26
(visitado 30/07/2012)

respeto de las organizaciones y pueblos minoritarias que según ellos siempre han sido marginados.

Pero según Ospina la relación entre el gobierno y las organizaciones sociales de base esta empeorando, como lo manifiesta en el naufragio de una promesa:

La relación entre el gobierno y las organizaciones campesinas más fuertes del Ecuador es muy mala, no hace más que deteriorarse. Actualmente el gobierno ha escogido distanciarse de las existentes, debilitarlas y eventualmente garantizarse “organizaciones” propias (Ospina, 2011, p. 46).

Así mismo según Landivar y Yulán señalan que las asociaciones de poseionarios de tierras sufren persecución por varias instituciones del Estado y organizaciones de control como la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, jueces de garantías penales, etc. El estado tienden a judicializar la lucha por la legalización de la tenencia de la tierra que los campesinos y pequeños productores vienen trabajando por años las tierras de los banqueros. Por ejemplo, la Unión Tierra y Vida⁴⁰ calcula que existen actualmente 26 procesos iniciados contra 16 de sus asociaciones (Landivar & Yulán, 2011, p. 39).

En la Provincia de El Oro la federación Tierra y Vida agrupa a 14 organizaciones de base de las cuales 10 organizaciones (3 de Huaquillas, 4 de Arenillas y 3 de Santa Rosa) están aplicando para la posible entrega de la REMA. Esta organización de acuerdo a uno de sus líderes ya tenía posesión de estas tierras antes de ser reserva militar.

En 1998 nosotros ya tenían posesión, ya estábamos adentro sembrando cuanto era reserva militar. Posteriormente en el 2001 se crea la Reserva Ecológica y Militar Arenillas con un situación que dejo mucho que decir, porque se declaraba reserva solo 14,500ha, dejando a favor de las fuerza armadas 2,800ha de camaroneras, pero gracias a la presión que ejercimos nosotros como asociación, estas camaroneras se incorporaron a la reserva haciendo un total de 17,082ha. Pero aun siendo Reserva Ecológica se deforestaron 680ha para convertirse en camaroneras (Druman Castillo 19/12/2012).

Así mismo este líder comentó que:

Actualmente hay la disposición del gobierno de entregar 2,200ha de la reserva, que va a servir como un colchón de amortiguamiento en los militares y la agricultura. Este sector no pertenece al bosque seco tropical, sino a áreas aptas para cultivo muy cerca de La Cuca (zona que viene siendo regado por el sistema Tahuin). Entregada esta área a las asociaciones estaría lista para producir 500ha de la reserva que serían regadas por el canal de riego Tahuin. El Concejo Provincial se comprometió a ampliar 1,400m de canal que pasan por la reserva” (Druman Castillo 19/12/2012). Esto se explica mejor con la Figura 4.

⁴⁰ La Unión Tierra y Vida es un gremio que agrupa a organizaciones de campesinos, poseionarios y/o sin tierra que buscan conseguir la legalidad de la tenencia. Esta presente en las provincias de Los Ríos, Manabí, Guayas y El Oro.

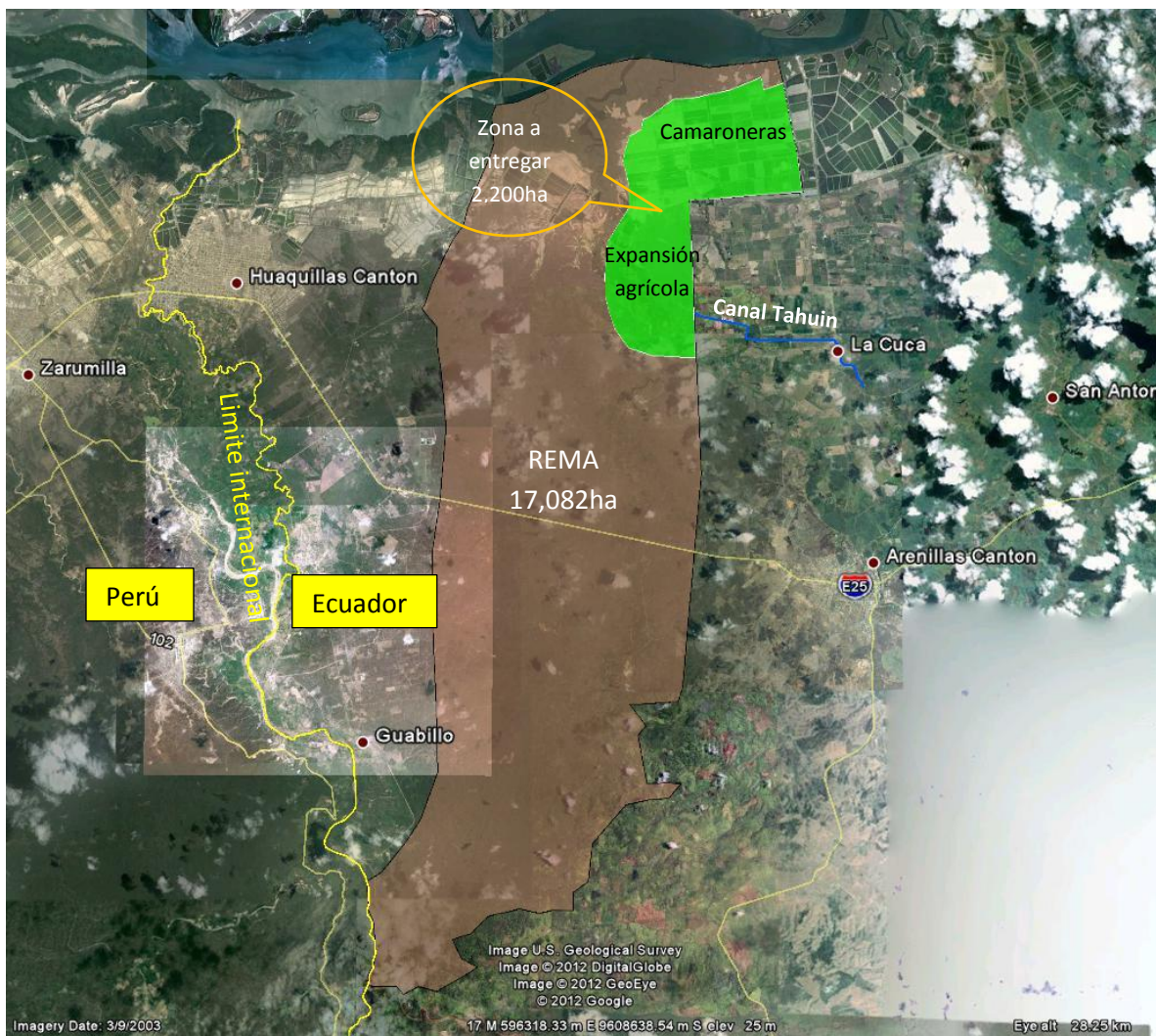


Figura 4: Mapa de ubicación de la REMA y la posible entrega de terrenos a las organizaciones sociales
Elaboración propia. Fuente: Google Earth

El coordinador del Plan Tierras, también señala que estas 500ha en La Cuca se van a dar a las asociaciones de agricultores bajo el Plan Tierras. Los cultivos que se piensan cultivar serían: 100 ha de arroz, 100 ha de soya, 100 ha de maíz, 100 ha de frutales, 50 ha de maracuyá. Sin embargo, existe una experiencia pasada de que en este sector se entregaron unas tierras que pertenecían al REMA, y que al final beneficio solo a dos propietarios, por lo que no se descarta que estas tierras vayan a parar a especuladores o traficantes de tierras (Técnico del REMA).

Por otro lado, de acuerdo al líder de Tierra y Vida, las asociaciones de agricultores del Cantón Huaquillas son gente de escaso recurso económico, con tradición agrícola: *“La mayoría emigró de la provincia de Loja, una provincia eminentemente agrícola, y llegaron a Huaquillas hace más de 20 años por la actividad comercial que existe en la frontera. Pero con la crisis ahora se convirtieron más en pobres tricicleros, cargadores de carga, etc. Por lo tanto, se trata de reactivar la economía de esta gente entregando la tierra a la gente de más pobre para hacerla producir”* (Druman Castillo 19/12/2012).

Reubicados

Dentro de la alternativa seleccionada por el estudio de pre-factibilidad esta la construcción de la Presa reguladora de Palmales. Esta presa inundaría cerca de 2000ha totalmente productivas, cultivadas por pequeños y medianos agricultores en su mayoría. Se estima que solo en la comunidad de Quebrada Seca (Ecuador) afectaría alrededor de 50 familias, a parte de las comunidades de Progreso y Palmales ubicadas en el cantón Arenillas. Aunque, algunas familias no están de acuerdo con esta presa, ya que según ellos tierras como estas no van a encontrar; ellos no descarta la alternativa de venderlo, si se da la expropiación (Segundo Moreno 08/12/2011). Por otro lado de acuerdo a este agricultor los funcionarios del proyecto no saben explicar de forma adecuada los beneficios del proyecto, ya que en una reunión señalaron: *“quien se oponen a esta represa es un verdaderos tarado”*. Con respecto a la REMA, este agricultor señalo que los militares no deben manejar tierras agrícola ni camaroneras, porque no es su labor.

Otro agricultor de Quebrada Seca afirmó que la gente quiere que se les pague, porque las tierras que les quieren dar son infértiles: *“Con el dinero compraríamos terrenos en otro lado para cultivar”* (Alcívar Herrera 08/12/2011). Un caso muy parecido sucedió con la represa de Tahuin, señalo el Ing. Toro del Plan Tierras, *“a la gente no los reubicaron sino los indemnizaron, les dieron billete (...) para la indemnización la ley dice que se tiene que indemnizar de acuerdo al valor municipal del predio”* (Jorge Toro 03/01/2012). Pero también es cierto que algunos agricultores de la zona de Tahuin fueron reubicados agua a bajo de la presa en el sector de La Cuca. Estos agricultores tuvieron que cambiar de patrón de cultivo porque en Tahuin sembraban café por ser zona montañosa, mientras que en la Cuca cultivan arroz por ser una zona más plana (Eloy Astudillo 19/12/2011).

Así mismo, los funcionarios del PBPT del Ecuador con sede en Machala no están muy a favor de la represa Palmales ya que se perderían tierras altamente productivas y se evitaría reubicar a las familias de agricultores. Ellos se inclinan mejor por otra alternativa, hacer solo una gran presa de regulación y derivación en el río Puyango, para así evitar de hacer la presa Palmales.

Con ello se tendría menos problemas sociales, se puede almacenar más agua, mejor geología (acá es roca), sedimentar los metales pesados del río Puyango (que vienen de la minería) para tener mejor agua, vamos a controlar inundación en Tumbes, tiene un caudal regulado. Por donde se lo vea es mejor hacer un almacenamiento en el río Puyango. La factibilidad tiene que decirnos con que argumentos técnicos vamos a cambiar esta alternativa. En Palmales el volumen muerto del embalse es enorme, el agua se pudre, no tiene oxígeno, empieza a liberar sulfuro, todo un ecosistema de agua podridas, puede crear un nido de sancudos, paludismo, complica mucho el ambiente y sacrificio tierras de buena calidad, clase A (Eloy Astudillo y Jorge Torres 19/12/11).

Además el Ing. Astudillo señala que si se salvan estos suelos aluviales, la rentabilidad del proyecto se incrementa tres veces más ya que estos suelos son de clase A; además aumentaría la capacidad de pago del proyecto. El plan de cultivo señala que en los suelos Aluviales de formación reciente es ideal para la siembra de Banano y Cacao para la exportación. El Plátano (para freír) seria para consumo interno. Así mismo se tiene que respetar el sistema de cultivo que maneja la gente, como el limón y la naranja donde el clima es muy óptimo. En suelos aluviales antiguos arcillosos se puede sembrar mangos para exportación, arroz es óptimo y más seguro en suelos arcillosos, también puede dar maíz. En suelos rellenos o depósitos de origen continentales es ideal para

pastos con riego, hortalizas de ciclo corto como tomate, melón, pimiento, pepino, soya, piña (exportar), papaya, Maracuyá, etc., (Eloy Astudillo 19/12/11).

Vale aclarar que esta propuesta, no está considerada dentro del estudio de pre-factibilidad que presentó la consultora PCI en el 2002. En todas las propuestas está considerada la presa Palmales. Por otro lado, para los funcionarios del PBPT lado Peruano indican que un cambio a estas alturas puede significar un retroceso en los acuerdos ya pactados. Esto guarda relación con lo mencionado por Grindle y Thomas que un cambio en la implementación de un programa o proyecto no debe verse como un retroceso, sino más bien como una oportunidad de llegar a acuerdo por el bien de la población.

4.5 Proceso de entrega de tierras a la asociación de agricultores

En esta sección vamos a narrar el caso de la primera entrega de terreno en la provincia de El Oro por parte del Plan Tierras, el cual generó el rechazo de un grupo de agricultores por habérseles expropiado sus terrenos.

La comunidad de Balsalito, ubicado en la parroquia de Chacras del cantón Arenillas, cuenta con grandes extensiones de terreno, pero la agricultura es poco desarrollada. Esto debido a la escasez de agua y también por el abandono del Estado. La mayoría de los propietarios son pequeños agricultores que viven de su parcela. En la zona predomina la propiedad privada con un promedio de 20ha por agricultor, pero muchos de estos terrenos no son cultivadas en toda su extensión y de acuerdo a Ley de Desarrollo Agrario pueden ser revertidas al Estado⁴¹.

En este sector se realizó un proceso de expropiación de 215ha a unos agricultores por no cultivar todo su tierra. El coordinador del Plan Tierras narra la historia de cómo se dio este proceso de expropiación:

La expropiación de terrenos en Balsalito nació cuando unos propietarios querían vender sus terrenos baldíos por falta de agua, entonces un grupo de gente que andaban en busca de terreno escucharon del Plan Tierras y dijeron mejor que en vez de comprarlos, hagamos un proceso de reconversión de tierras al Estado para que se nos adjudique. En así que se crea la “Asociación 23 de Setiembre” con 43 socios y presentan una solicitud para la entrega de estas tierras. La reversión de tierras al Estado se da por 215ha, dentro de ella existían 12 propietarios que tenían terrenos entre 10 a 15ha que durante el proceso de reversión se les notificó para que demuestren que eran propietarios de las tierras, ellos supieron del proceso que se estaba dando, lo que pasa es que ninguna les dio importancia. Ellos creían que teniendo sus título de propiedad no les pasaba nada, pero se olvidaron de cultivar las tierras. Hay unos señores que tienen 7ha, pero tienen cultivado 0.5ha, pasan diez años y lo vende y se gana el billete sin hacer nada (Jorge Toro 03/01/2012).

Esta asociación gestionó durante 3 años ante el ex-INDA para lograr que se les adjudique dichos terrenos que pertenecen al Estado. Estos terrenos son entregados en modalidad de títulos crédito por un valor total de US\$1.28 millones. Este monto se distribuye de la siguiente manera: US\$31,470 para la compra de la tierra, un crédito productivo US\$ 319,405 otorgado por el BNF y

⁴¹ La Ley de Desarrollo Agrario 1994 indica que las tierras aptas para explotación agraria sino las cultivas durante dos años el Estado les puede expropiar por no cumplir su función social.

US\$500,000 para la implementación de riego, la asociación también aportaría con US\$429,831. Así mismo, el BNF otorgará un crédito productivo para la implementación de actividades agrícolas, entre ellas, 60ha para cacao, 60ha para limón, 60ha de yuca, 30ha de maíz y 30ha de maracuyá, maní, tomate, etc.⁴²

Cuando se da la sentencia el 10 de setiembre del 2011 a favor de la 'Asociación 23 de Setiembre' para que se les entregue estas 215ha, recién los propietarios de estos terrenos alzaron su voz de protesta y fueron contra el Plan Tierras. Pero los funcionarios del Plan manifiestan que ellos conocían del proceso, incluso se les recomendó que busquen un abogado para que interponga esta sentencia. Ellos fueron notificados por la prensa, por su junta parroquial, avisos pegados en las casa, personalmente los funcionarios del Plan les dijeron: *"Tienen que venir a Machala a la oficina del INDA, para demostrar tu terreno, pero se rieron, nunca trajeron nada. Ellos no creyeron que se iba a dar este proceso"* (Jorge Toro 03/01/2012)⁴³. Sin embargo, estos 12 agricultores echan la culpa al funcionario del Plan Tierras por declarar que estas tierras son baldías, enviando un informe favorable para que se adjudiquen a esta asociación⁴⁴.

Es así que el 20 de diciembre del 2011, los 12 propietarios junto con sus autoridades locales fueron a la oficina del Plan Tierras de la ciudad de Machala, para exigir que no se entregue el terreno a la "Asociación 23 de Setiembre" porque lo consideran un despojo de tierras legítimas ya que los miembros de esta asociación no son de Chacras, ni conocidos del lugar.

Cabe resaltar que todos los entrevistados concuerdan que esta zona el problema mayor es la falta de agua. Se tiene entendido que el gobierno perforó tres pozos profundos para que rieguen al lado del Canal Internacional Zarumilla⁴⁵, pero con resultados poco favorables (Cecilia Mayalita 07/12/11). Ellos tienen que bombear agua desde el río Zarumilla que para algunos está a más de un kilómetro. Incluso en épocas de sequía se han visto obligado a construir pozos profundos para regar sus cultivos. Además, los agricultores ecuatorianos paran denunciando que no pueden regar con las aguas del canal porque los del Perú se cogen toda el agua, encima el gobierno a través del SENAGUA y otras instituciones no apoyan a estos agricultores (Diario El Nacional 19/12/2011).

Asimismo el teniente político de Chacras afirma que es cierto que estos agricultores no riegan todo su terreno, pero es por la falta de agua, son agricultores pobres que no tienen los recursos necesarios para regar todo su terreno; por ejemplo uno tiene 10ha pero solo riega 5ha. Todos riegan por rebombeo de una poza cerca al río hacia una poza común y de esta poza tiene que bombear hasta su terreno, como se observa en la Figura 5. Pero para los funcionarios del Plan Tierras es un problema de gestión ya que estos propietarios no hacen nada para solucionar este problema.

⁴² http://www.diariocorreo.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=16972:tierras-son-adjudicadas-por-el-magap-a-campesinos-en-chacras-&catid=8:economia&Itemid=29 (visitado 12/07/2012)

⁴³ Cabe señalar que el proceso de reversión de las tierras al Estado lo hizo el INDA. Cuando las tierras pasaron al Estado, desaparece el INDA y el Plan Tierras promovió la entrega de terreno a la asociación de agricultores. Por lo tanto el Plan Tierras no les quito el terreno, señala Toro.

⁴⁴ Diario el Nacional de Machala de fecha 1/01/2012, también se encuentra en <http://www.facebook.com/notes/maria-antonieta-ugarte-fajardo/en-arenillas-predios-adjudicados-por-el-plan-tierras-tienen-due%C3%B1os-legitimos/10150519790766509?ref=nf> (visitado 12/07/2012)

⁴⁵ El Canal Internacional de Zarumilla es la línea de frontera entre el Perú y Ecuador, además este canal fue revestido por el Perú como parte del acuerdo de Paz del 98. Sin embargo, solo funciona en época de lluvia.

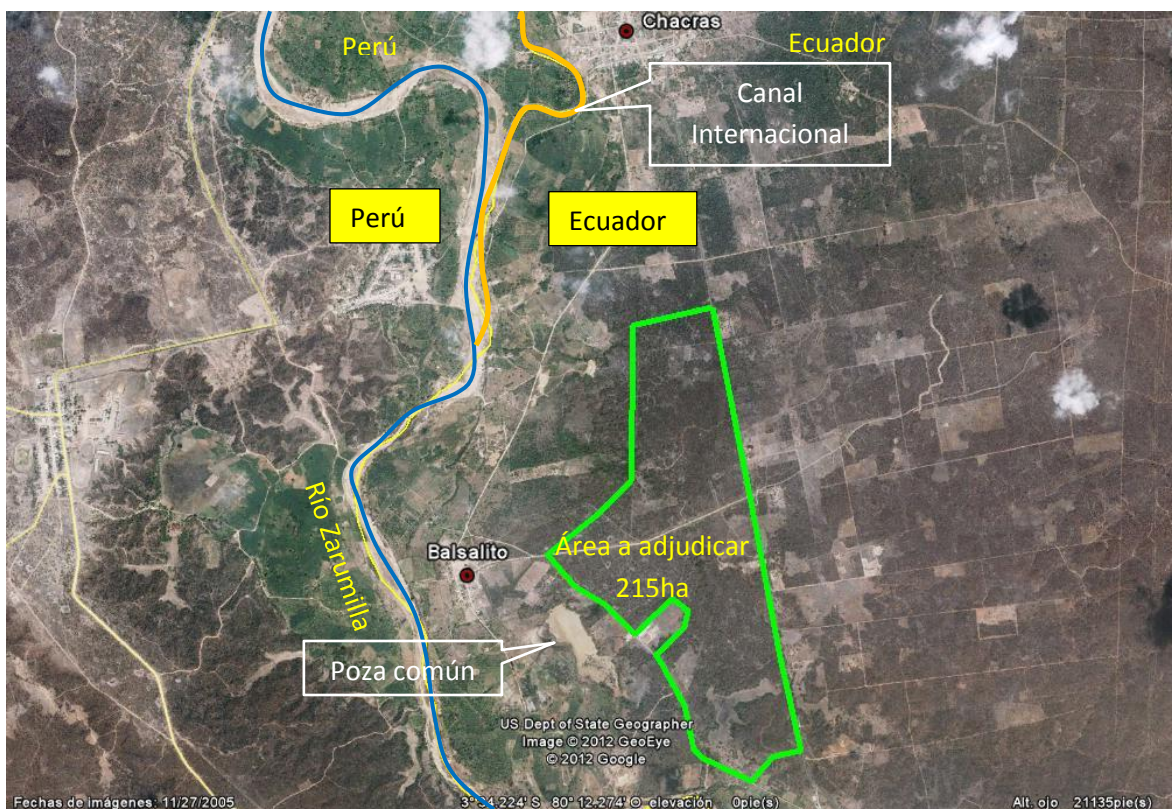


Figura 5: Predio adjudicado a la “Asociación 23 de Setiembre” por el Plan Tierras, ubicado en la frontera
Fuente: Google earth

Los funcionarios del Plan Tierras también señalan que la “Asociación 23 de Setiembre” invitó a estos propietarios a formar parte de la asociación, menos a dos, porque estos dos señores tienen las mayores propiedades y si entran a la asociación perderían gran parte de sus terrenos. De acuerdo al Plan Tierras todos los miembros de una asociación deberían tener el mismo tamaño de predio. En este caso, uno de ellos por ejemplo tiene 140ha de las cuales la mayoría no les cultiva⁴⁶. Sin embargo, el teniente político de Chacras señala que ellos no quisieron entrar a la Asociación porque les pedían US\$4,000 por socio.

Pese a todo, el 22 de diciembre del 2011 se realizó la primera entrega de terreno por parte del Plan Tierras en la provincia de El Oro. El acto se llevó a cabo en la ciudad de Arenillas ante más de 5,000 personas que representaban a diferentes organizaciones de bases, pero también estaban presentes los propietarios afectados que manifestaron su rechazo con pancartas en contra del Plan Tierras. En la ceremonia estuvo presente el Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, el Gerente del Plan Tierras y otros funcionarios del gobierno. En su discurso el Subsecretario señaló: *“que este es un acto político, el gobierno trabaja transparentemente de día y ante público masivo. Esta es una labor de organizaciones, instituciones para el derecho a la tierra”* (Diego Pazmiño 22/12/2012). Así mismo manifestó que los agricultores que se sientan afectados pueden recurrir a las instancias legales para reclamar documentalmente lo que les pertenece. Ahora los 12 agricultores perjudicados tienen que ir a un litigio para demostrar que son sus terrenos.

⁴⁶ El funcionario del Plan Tierras indicó que una forma de mantener su tamaño de terreno, es que un socio pueda hacer ingresar a un hijo casado. Pero para uno que tiene grandes cantidades no creo que le convenga.

Por otro lado el alcalde de Arenillas, que estuvo en un principio a favor de la entrega de terreno a esta Asociación, ya que de acuerdo a Ley el Alcalde debe hacer de conocimiento publico todo tramite de expropiación en su localidad. En esta ceremonia sorprendió a todos cuando se puso a favor de los agricultores afectados, reclamando a los funcionarios del gobierno central por este atropello, como se observa en la Figura 6.



Figura 6: Reclamos ante los funcionarios del Plan Tierras por la entrega de terrenos

4.6 Conclusión

La implementación del Plan Tierras en la provincia de El Oro, en especial en el ámbito de este proyecto de riego, no se ha realizado con éxito hasta el momento. Las tierras baldías expropiadas por el INDA fueron más de pequeños y medianos agricultores que por falta de agua no siembran todo su terreno. Esto guarda relación con lo señalado por Ospina (2011) que la mayoría de tierras entregadas por el Plan Tierras son de propiedad comunal y terrenos de pequeños y medianos agricultores. No se observa que se haya entregado propiedades privadas de grandes agricultores o de la banca quebrada; que ahora esta en manos del Estado, como se discutió en el capítulo anterior.

Este caso de conflicto que fue difundido a nivel provincial, no hace más que reflexionar como la política de distribución de tierras, tiene sus tropiezos a nivel local. Es muy simple anunciar una política de redistribución de tierras más equitativa. En general, todos los ecuatorianos están de acuerdo en que tener acceso a la tierra para la soberanía alimentaria es fundamental, pero estoy seguro que si se les afecta su propiedad, van a cambiar de opinión o protestar. En el caso descrito es importante tomar en cuenta unos aspectos. Primero, en el ámbito del PBPT existe una gran cantidad de terrenos baldíos que por falta de agua les resulta difícil explotar todo su terreno; inclusive los pozos profundo perforados por el INAR hace unos años no dieron buenos resultados. Segundo, existe una importante área protegida, que puede fácilmente convertirse en área agrícola. Finalmente y lo más importante, la próxima construcción de un gran proyecto de riego en

esta zona llama la atención no solo de agricultores, sino también de especuladores de terreno como ocurrió con el proyecto PHASE en la península Santa Elena.

Por otro lado, en los casos de litigio de tierras, se tiende a judicializar la lucha por la tenencia de tierra. Para ello, la formalización de la propiedad es el primer camino para tener seguridad jurídica y defender tu propiedad de terceros. Pero en este caso se observa que el título de propiedad no garantiza la tenencia de la tierra, como lo señalado por Roth, et al., (2005). Además al invitar a estos pequeños agricultores a tomar la vía legal para demostrar su propiedad es un camino largo, costoso y riesgoso que muchos prefieren evitar, por lo que al final terminan perdiendo su propiedad o parte de ella, como ocurrió en este caso.

En el Ecuador hay un programa masivo de entrega de títulos de propiedad por parte del gobierno, amenazando otros tipos de propiedad que pueden existir en un contexto. Y es que de acuerdo al subsecretario de tierras y reforma agraria, el contar con un título de propiedad garantiza al ciudadano ha acceder a las políticas publicas del gobierno. Esto guarda relación con la política neoliberal y pensadores contemporáneos como Hernando de soto que resalta que la propiedad privada es el principal vehículo para inculcar en la población el respeto a las leyes y el orden (Roth, 2006; Boelens, 2008).

Finalmente, con respecto a una posible modificación en la infraestructuras del proyecto de riego Puyango-Tumbes; esto no debe verse como un retroceso en los acuerdos pactados, sino más bien como una oportunidad de llegar a acuerdo por el bien de la población. Esto guarda relación con lo mencionado por Grindle y Thomas que un cambio en la implementación de un programa o proyecto es saludable porque es un proceso interactivo.

5 Conclusiones y Recomendaciones

Este capítulo me ayudara a responder finalmente la pregunta principal de investigación: ¿Cómo se implementa la política de redistribución de tierras en el ámbito del proyecto de riego Puyango-Tumbes, especialmente en el lado ecuatoriano?, y ¿Cuáles son los conflictos que esto genera?

Para entender como se implementa la política de redistribución de tierras en el ámbito del PBPT, se vio necesario primero analizar las políticas y cambios institucionales que se dieron en el Ecuador desde la reforma agraria de 1964 hasta la actualidad. En todo este periodo se ha intentado cambiar la estructura de tenencia de la tierra, ya que es conocida por los censos que en el Ecuador existe una gran inequidad en el acceso a la tierra. Las leyes otorgados respondieron también a la situación política que se vivía en ese momento. Es por ello, que la ley de 1964 bajo un gobierno militar, pretendió afectar mayormente las tierras por reforma agraria que por colonización, pero se vio que los mayores beneficiarios, resultaron siendo los propios militares cuando se adjudicaron grandes extensiones de terreno por colonización. La segunda ley de 1972 pretendió mejorar, pero también sin mucho éxito, y últimamente la cuestionada ley de desarrollo agrario de 1994, que hasta la fecha norma.

Esta ley por más neoliberal que quieran llamarla, sigue primando en un gobierno que se proclama socialista. Esta ley permitió la parcelación de la tierras que se adjudicaban, resultando que existan más pequeños agricultores o minifundistas, pero también crezcan grandes agricultores y agroexportadores que por su poder económico fueron capaces de acumular grandes cantidades de tierra.

Es en este contexto que aparece el Plan Tierras a fines del 2009 como un proyecto piloto que intenta redistribuir las tierras del Estado y que fueron expropiados por el INDA. Pero de acuerdo a Landivar & Yulán (2011), este proyecto esta fallando por no se sabe cuantas tierras dispone el Estado a entregar y porque este programa fue creado sin la participación de las organizaciones de base.

Con respecto a la implementación de la política de distribución de tierras a nivel local, es decir, en el ámbito del PBPT, ha generado mucha expectativa entre los agricultores, sobre todo conociendo que las tierras del REMA van a ser entregadas a través del Plan Tierras ha asociaciones de agricultores. Sin embargo no se descarta que dentro de los agricultores puedan haber especuladores o traficantes de tierras que buscan aprovecharse con la construcción de un gran proyecto de riego. Pero por otro lado ha generado protesta de un grupo de agricultores, porque sus terrenos fueron expropiados para ser entregados a una asociación de agricultores, que de acuerdo a estos agricultores perjudicados, no son de la zona. Esto guarda relación con lo señalado anteriormente en que la mayoría de ciudadanos están de acuerdo con que se entregas las tierras improductivas a los campesinos, pero con mi tierra no se metan.

El caso de conflicto presentado en la comunidad de Balsalito no hace otra cosa que demostrar que las políticas nacionales cuando se implementan a nivel local, suelen chocar con los actores locales. Por otro lado, siempre se busca solucionar este conflictos de tenencia de tierra a través de las leyes estatales, y los funcionarios del gobierno lo señalan como único camino. Pero es conocido también que las cortes estatales son costosas, tediosas y riesgosas. Por lo tanto, La implementación de las políticas debe considerar la pluralidad legal, que tenga flexibilidad, no ser estricta (von Benda-Beckman, et al., 1998; Meinzen-Dick & Pradhan, 2002).

En términos generales, se puede concluir que la política como un proceso desarrollado por Grindle y Thomas, me ayuda a entender que las políticas parten de una visión casi utópica. Las políticas que se formula no es una política enfocada a este proyecto, sino es una política nacional para la redistribución de la tierra. Las leyes nacionales tienen ciertas ideas de como es la situación nacional, pero es una idea muy general; y claro cuando aterrizas a nivel local esa idea ya no funciona. Por ello, es importante considerar los actores locales y los intereses locales. Por ejemplo, en el caso de la comunidad de Balsalito, la política del Plan tierras en teoría aspiraba a redistribuir tierras, pero si alguien aparece y dice que estas tierras son más, la política tiende a girar por respuestas de los actores, aunque la política general se mantiene y se sigue dando de arriba hacia abajo. Por ello, los problemas de recursos naturales como el agua y las tierras no se pueden solucionar con leyes universales, sino se solucionan localmente.

Referencias

- Alvarado, M. & Vandecandelaere, A., 2011. Tenencia de la tierra e inequidad en el acceso a la tierra. En: F. Hidalgo & M. Laforge, edits. *Tierra Urgente*. Quito: SIPAE, pp. 51-79.
- Boelens, R., 2008. *The rules of the game and the game of the rules. normalization and resistance in Andean water control*. Primera ed. Wageningen: Wageningen University.
- Brassel, F., Herrera, S. & Laforge, M., 2008. *¿Reforma Araria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. 1er ed. Quito: SIPAE.
- Brassel, F., Ruiz, P. & Zapatta, A., 2008. La estructura agraria en el ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias. En: F. Brassel, S. Herrera & M. Laforge, edits. *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE, pp. 17-32.
- Cisneros, F., Feyen, J. & De Bievre, B., 2002. *La investigacion cientifica en la ciencia del suelo en el ecuador "promas: un ejemplo de aplicacion del enfoque de sistemas para el manejo sostenible de los recursos agua y suelo"*, Cuenca - Ecuador: X Congreso Ecuatoriano de la Ciencia del Suelo.
- Espinel, R. & Herrera, P., 2008. Acumulación perversa: comuneros, agua y tierra en la península de Santa Elena. En: F. Brassel, S. Herrera & M. Laforge, edits. *¿Reforma Araria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. Segunda ed. Quito: Sistema de Investigacion de la Problematica Agraria en el Ecuador SIPAE, pp. 49-63.
- Ex-INAR, S. d. R. y. D., 2011. *Memorando N° INAR-DREO-2011-1248-P*, Machala: Subsecretaria de Riego y Drenaje MAGAP.
- Francescutti, D., 2002. *Regularización de la tenencia de tierras: evolución, costos, beneficios y lecciones el caso de ecuador*, Roma: FAO.
- Gaybor, A., 2008. *El despojo de agua y las necesidades de una transformacion urgente*. Quito: Foro de los Recursos Hidricos.
- Grindle, M. & Thomas, J., 1989. Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries. *Policy Sciences*, Issue 22, pp. 213-248.
- Grindle, M. & Thomas, J., 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18(8), pp. 1163-1181.
- Grindle, M. & Thomas, J., 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18(8), pp. 1163-1181.
- H&C Asociados, 2008. *Estudio complementario - revisión del estudio de pre factibilidad de obras hidrológicas del rio Puyango Tumbes*, Lima: PEBPT.
- Hidalgo, F. y otros, 2011. *Atlas sobre la Tenencia de Tierra en el Ecuador*. Primera ed. Quito: SIPAE.

Immigration and Refugee Board of Canada, E., 1999. *Role and effectiveness of the IERAC in conflicts with indigenous people and landowners; role of its financial directors, and mistreatment of its officers by conflicting parties (1992-1999)*. [En línea]

Available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6ac4c50.html>

[Último acceso: 17 Julio 2012].

INDA, 2006. *Evaluación de Impacto del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. Primera fase: Un diagnóstico sobre la satisfacción de los clientes externos, la situación de las adjudicaciones por provincias y el nuevo rol del INDA en sector agrario*, Quito: INDA.

Isch, E. & Zapatta, A., 2010. *Tierra y Agua: Interrelaciones de un acceso inequitativo*. Quito: SIPAE.

Landivar, N. & Yulán, M., 2011. *Monitoreo de las políticas de redistribución de tierra estatal y el derecho a la limentación de posesionarios*, Quito: FIAN.

Meinzen-Dick, R. & Pradhan, R., 2002. *Legal Pluralism and Dynamic Property Rights*, Washinton, DC: CAPRI Working Paper 22.

MMRREE, 2012. www.mmrree.gob.ec. [En línea]

Available at:

http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/declaracion_presidencial_chiclayo_2012.pdf

[Último acceso: 07 Julio 2012].

Núñez, J., 2011. Despojo Agrario. En: Hidalgo Francisco & M. Laforge, edits. *Tierra Urgente*. Quito: SIPAE, pp. 15-32.

Ochoa, D., Valle, D., Ordóñez-Delgado, L. & Palacios, D., 2009. *Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas (REMA)*, Loja, Ecuador: Conservación Internacional Ecuador. Fundación Ecológica Arcoiris..

Ojeda, A., 2011. El sector agroindustrial de la caña de azúcar en la Costa ecuatoriana. En: F. Brassel, J. Breilh & A. Zapatta, edits. *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola*. Quito: SIPAE, pp. 73-84.

Oré, M. T., Del Castillo, L., Van Orsel, S. & Vos, J., 2009. *EL agua, ante nuevos desafíos: actores e iniciativas en Ecuador, Peru y Bolivia*. Primera ed. Lima: IEP.

Ospina, P., 2011. El naufragio de una promesa. La redistribución agraria en la revolución ciudadana. En: F. Hidalgo & M. Laforge, edits. *Tierra Urgente*. Quito: SIPAE, pp. 43-48.

PCI, 2002. *Estudio de Pre factibilidad para Obras Hidrológicas del rio Puyango-Tumbes*, Lima: PEBPT.

Rodriguez, E., 2008. Competencia desigual: Agroindustria bananera y pequeños productores: El caso de Barbones. En: *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: Sistema de investigacion sobre la problematica Agraria en el Ecuador SIPAE, pp. 65-76.

Roman, S. P., 2010. *Lucha por Agua en la Costa Ecuatoriana: Dinámicas de los Conflictos por Acceso al Agua de Riego entre Pequeños y Grandes Productores Agrícolas: Un caso en el Río Boliche.*, Wageningen: MSc Thesis Wageningen University.

Roth, D., 2006. *Losing in court, winning in the field Land reform between customary tenure, project law and state regulation in Indonesia.* [En línea]

Available at: http://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Roth.pdf

Roth, D., Boelens, R. & Zwarteveen, M., 2005. Legal Complexity in the Analysis of the Water Rights and Water Resources Management. En: R. Boelens, M. Zwarteveen & D. Roth, edits. *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Delhi: Rutgers University Press, pp. 1-20.

SENPLADES, 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Sosa, M. & Zwarteveen, M., 2012. Exploring the Politics of Water Grabbing: The Case of Large Mining Operations in the Peruvian Andes. *Water Alternatives*, 5(2), pp. 360-375.

SSRD, 2011. *Plan Nacional de Riego y Drenaje 2011 - 2026*, Quito: MAGAP Subsecretaria de Riego y Drenaje.

Sutton, R., 1999. *The Policy Process: an overview.* [En línea]

Available at: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2535.pdf>

[Último acceso: 20 Julio 20].

Thomas, J. & Grindle, M., 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18(8), pp. 1163-1181.

Villavicencio, M. N., 2009. *La cultura popular en el Ecuador*. 1er ed. Cuenca: Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares-CIDAP.

von Benda-Beckman, F., von Benda-Beckman, K. & Spiertz, J., 1998. Equidad y Pluralismo Legal: la Consideración del Derecho Consuetudinario en las Políticas sobre Recursos Naturales. En: R. Boelens & G. Dávila, edits. *Buscando la equidad*. Assen, Los Pasises Bajos: van Gorcum, pp. 60-74.

Zapata, A., 2010. Derechos de Agua: Estudios y particularidades en Ecuador. En: R. Bustamante, ed. *Lo colectivo y el agua: entre los derechos y las prácticas*. Lima: IEP & Concertación, pp. 109-126.

Summary

Re-distribution of land in Ecuador

Case study: The Puyango-Tumbes Bi-national Project in Ecuador

Location and characteristics of the study area

The Puyango-Tumbes Bi-national Irrigation Project (PBPT) is located in the province El Oro in Ecuador and in the department of Tumbes in Peru. It belongs to the Zarumilla river basin, the river of which being the international boundary between both countries. This research was carried out in the Ecuadorian side, in the *cantones* Huaquillas, Arenillas, Santa Rosa and Lajas. This irrigation project plans to water transfer from the Puyango river basin to the Zarumilla river basin. Among the major infrastructures are: the Linda Chara intake, a 9 km tunnel and the Palmales regulation dam.

It has taken over 40 years to get green light for the execution of this project. The project has a pre-feasibility study approved. Nowadays feasibility studies and definitive studies are being conducted. To date I have not had access to this information. However, this project has to deal with several issues that are so far not clear, e.g. to know who will be the beneficiaries of the project and what is the process of land distribution in the project.

Within the project there is an Ecological and Military Reserve called Arenillas (REMA) with an extension of 17,000ha that will be part of the irrigated area. Therefore, groups of farmers and invaders are pushing the government for the delivery of said lands. Moreover, in the project area most farmers have an average size farm of 20ha, of which a part is cultivated. Finally, there is a group of farmers who would be relocated for the construction of the Palmales dam, but their future are unknown. It is in this area where my research took place.

Land tenure in Ecuador

Ecuador, like many Latin American countries, is known for the high level of land concentration in a few hands: 2.3% of UPAs with more than 100ha concentrates 42.5% of the land, while 64% of less than 5ha UPAs only have access to 6% of the agricultural land. This concentration is mostly on the coast, where large agribusinesses have accumulated land for monoculture such as bananas and sugar cane.

Similarly, with regard to the ownership of the land, it has been observed that 94.53% of the agricultural land is under private property, while communal ownership covers 4.88% and state property only 0.59%. Thus, if the government wants to achieve real land redistribution it should affect private property (Alvarado and Vandecandelaere, 2011). In the same way, there is great inequality in the irrigated areas: 0.71% of the UPAs with more than 200 ha concentrates almost 30% of the irrigated area. These concentrations were more in public irrigation systems and are located mostly in the coast.

Land tenure in the project area

Land tenure in the province of El Oro shows no variation versus national figures. In the project area it is estimated that the majority of land lies between 20 and 50 ha. Also, the area is dominated by private ownership with 66.7%, followed by possession, although there is an important group under a mixed regime. With regard to the irrigated area in the project, most farmers irrigate by pumping, i.e., farmers pump directly from rivers, streams and wells, while 23% irrigate by gravity through canals.

Concept and methodology

The concepts used in this research were: politics as a process developed by Grindle and Thomas (1989) and the concept of legal pluralism in property rights, taken from von Benda-Beckman et al. (1998). Politics as a process was useful to understand why public policies fail when implemented at the local level. Grindle and Thomas suggest that laws or policies should be an interactive process, i.e. during implementation there are possible changes in order to adapt to the local context. Therefore, decision making and implementation should go together. Legal pluralism is another concept used, as it is quite difficult to see that different rules and principles coexist in the same context. Usually, property rights are enforced by state laws, and officials impose it as the only way to reach agreements. But state courts often are costly and time consuming, so this is not a guarantee for the claims of small farmers. The relationship between these two concepts is that security in land tenure is important, but also important is the flexibility to respond to changes (von Benda-Beckman et al., 1998).

The methodology is based on a case study, with a duration of 4 weeks of field research which includes literature review, observations and interviews. In total 12 interviews were carried out, mostly with officials. The information analysis and reporting were performed in four weeks. The 2000 Agricultural Census was useful to analyze land tenure, and Google Earth was useful for mapping purposes.

Public policies and institutional changes

This chapter attempts to show how land-distribution processes in Ecuador have been carried out since the agrarian reform of 1964 until today, with the creation of the sub-secretary of land and agrarian reform, especially with its pilot project called Plan Tierras.

The Ecuadorian Institute of Colonization and Agrarian Reform (IERAC) was created to implement of the reform law of 1964. Among its main objectives was the awarding of land by land reform and colonization. The allocation for land reform involved the expropriation of land from hacendados to be distributed to huasipungueros, and colonization, was delivered to uncultivated land rich in flora and fauna. The results show that much more land was given for colonization than for land reform, although the number of land-reform beneficiaries was higher than colonization. In addition, hacendados, using their economic power, remained with the best land. Although IERAC had some achievement, land distribution remained inequitable.

In 1994 the "law of agricultural development" was enacted, creating the National Institute of Agrarian Development (INDA) to implement this reform. This law is considered neoliberal, because it promotes land fragmentation and dissolution of cooperatives and communal lands which were considered inefficient (Francescutti, 2002). INDA was created as an institution promoting agricultural development and food security by individual or organizational ways. In practice, their main role continued to be land allocation, mostly by colonization. It allowed powerful groups to concentrate more land, especially in the coastal region, and leaving the worst lands to the indigenous groups. Its dismantling in 2010 was due to mismanagement, corruption, bribes, etc. Furthermore, INDA's function was not well understood by officials and their beneficiaries, creating little effectiveness in land distribution and conflict resolution. This relates to the point made by Grindle and Thomas about policies not being understood by the implementers.

Given this, in late 2009 the current government launched Plan Tierras, as a political process of transformation of the land in order to achieve the long-awaited land rights, food security and good living. This project aimed to distribute 2.5 million state-owned hectares in four years, but in the end it only did so with 90,000ha. This program is now in the hands of the Secretary of Land and Agrarian Reform, reporting directly to the Ministry of Agriculture (MAGAP).

Since the announcement by the government that idle land would revert to the State and handed to the peasantry, Plan Tierras offices have been flooded with requests for allocation. But it has also led to conflicts between squatters and invaders, as noted Landívar and Yulán (2011). Plan Tierras has encouraged groups of invaders, many of them hired by former hacendados, trying to get out the squatters who have been using these lands for a long time. Some leaders of farmer organizations were murdered. These authors note that Plan Tierras has not reached its promise of land redistribution to the associations. They are not touching the land of broke banks that is in state hands. These authors argue that the “law of agricultural development” puts many obstacles to land expropriation and harms squatters' associations. Therefore, they believe that this policy will not contribute to foster the agrarian revolution.

The implementation of the policy of land redistribution in the project area

This chapter aims to describe the local land distribution policy, i.e. the area of Puyango-Tumbes irrigation project. In this area three main actors play an active role in the development of this project. The first is REMA, with its 17,000ha of uncultivated land. It is focused on by several organizations of farmers and shrimp farms. Recently the government decided to surrender 4000 ha of this reserve to be delivered to associations through Plan Tierras. However Arenillas municipality protested in terms of protection to endangered biodiversity and the environment.

The second actor is the associations of farmers; this type of organization is very strong in Ecuador. In the province of El Oro there are 14 organizations, grouped in the federation Tierra y Vida, of which 10 are organizations applying for the possible distribution of REMA. But also, they have organized to ask for other uncultivated land claimed by the State. The third actor is made of farmers relocated by the construction of the dam. Palmales Dam will flood 2,000ha of land fully cultivated by smallholders. It is estimated that at least 50 families would have to be resettled or compensated.

Plan Tierras made a delivery of land to a farmers' association inside the irrigation project. However, this issue generated the rejection of a group of farmers and local authorities because this land has legal owners and because the members of the association are not local farmers. According to Plan Tierras officials, these farmers have not given due importance in time to the expropriation of their lands, and now, when these lands are turned to the association, they claim. Finally, the distribution of land was made at a public event with over 5,000 people and with the presence of the sub-secretary of land and agrarian reform. In this event, the sub-secretary called on titleholders who feel concerned to appeal to legal actions to reclaim their land.

It discouraged small farmers because it involves costs and management time and the state does not guarantee that it will resolve in their favor. Also, the government does not present alternatives to solve this conflict. So far, the association has not been able to take possession of the property.

Conclusions

To understand how to implement the policy of land distribution in the context of the Puyango-Tumbes project, it was necessary to analyze public policies and institutional changes at the national level. Many policies actually arose from almost utopian ideas with very general ideas of reality, in this case on land tenure. In the end, these policies, which have good intentions, mostly harm small farmers and minority groups. Therefore, laws must have some flexibility and try to adapt to the context, or create a local law that fits this context only, in order to have a better distribution of land.