



Una aproximación a la problemática de la extranjerización de tierras de uso agrícola en el Ecuador y a su tratamiento normativo

Alex Zapatta Carpio | iD Universidad Central del Ecuador-Sipae (Ecuador)
Marcela Alvarado Velásquez¹ | iD Sipae-Land Matrix (Ecuador-Latinoamérica)

RESUMEN Este artículo tiene el objetivo de desarrollar un análisis histórico jurídico o, si se quiere, jurídico histórico, con respecto al tema de la adquisición de tierras de uso agrícola en el Ecuador por parte de empresas extranjeras. Para el efecto, se ubica tanto el contexto general como el específicamente histórico de la extranjerización y acaparamiento de tierras como parte los procesos de acumulación capitalista, tanto en el ámbito general de América Latina cuanto en el ámbito específico del Ecuador. A partir de esos elementos, el artículo se centra en el análisis de la normativa ecuatoriana, particularmente de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016) en lo referente a la habilitación que hace ese cuerpo normativo de la inversión extranjera para la adquisición de tierras. En la parte final del artículo se establecen algunos lineamientos que deberían ser considerados en una posible reforma a dicha ley.

PALABRAS CLAVE Extranjerización de la tierra, acaparamiento de tierras, colonización de tierras, Revolución Ciudadana, Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, inversión extranjera, Ecuador.

FECHA DE RECEPCIÓN 20/06/2021 FECHA DE APROBACIÓN 30/09/2021

An approach to the foreignization and its treatment of land for agricultural use in Ecuador

ABSTRACT The objective of this article is to develop a legal historical analysis or, historical legal analysis, regarding the issue of the land acquisition for agricultural use in Ecuador by foreign companies. For this purpose, it is located the general context and the specifically historical context of foreignization and land grabbing as part of the capitalist accumulation processes, in the general sphere of Latin America and in the specific sphere of Ecuador. Based on these elements, the article focuses on the analysis of the Ecuadorian regulations, particularly the Organic Law of Rural Lands and Ancestral Territories (2016) in relation to the qualification that this regulatory body makes of foreign investment for land acquisition. The final part of the article establishes some guidelines that should be considered in a possible reform of said law.

KEY WORDS Land foreignization, land grabbing, Organic Law of Rural Lands and Ancestral Territories, foreign investment, Ecuador

BREVE NOTA METODOLÓGICA¹

La problemática de la adquisición de tierras por parte de empresas extranjeras, públicas o privadas, por las dimensiones que ha adquirido a nivel mundial, ha generado una

¹ Alex Zapatta C. Abogado. Docente de la Universidad Central del Ecuador. Investigador asociado al Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE). Marcela Alvarado. Geógrafa. Investigadora asociada al SIPAE y al proyecto Land Matrix.

creciente preocupación en varios espacios: de organismos internacionales, de entidades públicas, de entes académicos, de organizaciones agrarias, de activistas sociales, etc. De hecho, en la actualidad hay múltiples investigaciones y análisis sobre dicha temática que, en términos generales, ha recibido la denominación de «extranjerización de tierras». Para organizar el artículo, se hizo una revisión de varios de esos estudios. De forma adicional, al mismo tiempo que se organizó un breve recuento de las políticas estatales respecto a la adjudicación de tierras a empresas extranjeras o el fomento para que aquéllas adquieran tierras, se indagó sobre como la legislación ecuatoriana ha abordado la temática a partir de la segunda mitad del siglo XIX y, de forma más reciente, a partir de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016) que, en esencia, fue la ley agraria del gobierno denominado de la «Revolución Ciudadana». Se realizó un análisis de esa ley y, a partir de dicho análisis, se generó algunos lineamientos de lo que podría ser una reforma a ese cuerpo normativo en el ámbito específico de la extranjerización de tierras. En la construcción del artículo fue muy importante la revisión de la base de datos de Land Matrix.²

ALGUNOS ELEMENTOS GENERALES EN TORNO A LA EXTRANJERIZACIÓN DE LAS TIERRAS EN AMÉRICA LATINA

Identificada como «extranjerización» o «globalización» de la tierra, se trata de un fenómeno que, sin ser nuevo, ha tenido un importante desarrollo en lo que va del siglo XXI, caracterizado por la adquisición de miles de hectáreas de tierras con potencial minero, agrícola, ganadero, forestal o turístico en países del África, Asia o América Latina, ya sea por parte de agencias estatales extranjeras así como por parte de las corporaciones globales y de empresas cuyo origen está en algún país latinoamericano que, como parte de su política de expansión, se han embarcado en inversiones regionales.

La extranjerización de las tierras es un proceso que se venía articulando desde fines del siglo XX. De allí que, en países como la Argentina, para inicios del siglo XXI, el proceso de extranjerización de las tierras ya había entrado en una fase de consolidación; de hecho, para el año 2006, según estimaciones de la Federación Agraria Argentina, el 10% del territorio de ese país, es decir, 270.000 km², se encontraban en manos extranjeras (Klipphan y Enz 2006). Para dimensionar lo que supone tal superficie, téngase presente que la misma equivale a la superficie total de todo el Ecuador.

Desde el 2005, la extranjerización de las tierras, empezó a mostrar una tendencia marcada e inquietante. Para el año 2011, un agudo observador hacía la siguiente constatación:

Pero, sucede que desde hace más de un lustro —lo que tiene la crisis alimentaria— gobiernos e inversionistas privados están comprando o arrendando vertiginosas extensiones de tierras fértiles, sobre todo en países en desarrollo como los asiáticos Sudan, Pakistán, Kazajstán, Camboya, Uganda, Birmania, Indonesia, Laos, Turquía; los africanos Camerún, Madagascar, Nigeria, Ruanda, Zambia y Zimbabue y los latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador. Los máximos compradores son Corea del Sur, que adquirió 2,3 millones de hectáreas, China, que se hizo de 2 millones, Arabia Saudita que compró 1,6 millones en Indonesia y Sudán, y los Emiratos Árabes Unidos adquirieron 1,3 millones en Paquistán, Sudán, Filipinas y Argelia. Pero también se hicieron de tierras India, Japón, Egipto, Bahrein, entre otros. Igualmente se están sumando al *boom* de adquisiciones territoriales consorcios privados como el corporativo ruso Renaissance Capital, la trasnacional coreana Daewo Logistics, así como Morgan Stanley, Landkom, Benetton, Mitsui y el holding saudí Bil Laden Group. (Bartra 2011)

Las características del actual proceso de concentración y extranjerización de la tierra están dadas por la escala (tanto en relación a la superficie de las tierras adquiridas cuanto al monto de las inversiones involucradas); porque conforman un acaparamiento de control

² Land Matrix es una base de datos pública, de acceso libre de grandes transacciones de tierras (GTT), iniciativa independiente que promueve la transparencia y la rendición de cuentas en las decisiones sobre las GTT, registra casos y los difunde.

(no solo de la tierra sino también de otros recursos como el agua y la agrobiodiversidad) lo que implica relaciones políticas de poder; y, por su articulación a los procesos de acumulación capitalista en respuesta a la convergencia de múltiples crisis (alimentaria, energética / combustible, ambiental y financiera) (Borras *et al.* 2013). Es decir, corporaciones y Estados buscan mecanismos de sortear la convergencia de múltiples crisis y buscan oportunidades de inversión. A esta dinámica se suma, según los mismos autores, la necesidad de recursos de los nuevos centros de capital tanto de los BRICS: (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como de ciertos países de ingresos medios.

De acuerdo a Borras *et al.* (2013), los países de América Latina en donde ocurre concentración y extranjerización de la tierra son Uruguay, Paraguay, Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras, a esta lista se sumarían los procesos de acaparamiento verde en Chile, México y parte de los países del Caribe.³

La adquisición de tierras por parte de Estados o corporaciones extranjeras se da principalmente a través de la compra directa o arrendamiento de largo plazo, sin embargo, también se da a través de otras modalidades (Borras *et al.* 2013).

Los procesos de extranjerización y concentración en América Latina se vuelven especialmente evidentes en los rubros de exportación,

[...] siendo los principales: soja y granos (trigo); biocombustibles (caña de azúcar); productos de exportación tradicionales (azúcar, café, frutos tropicales); productos de exportación no tradicionales (frutas frescas, verduras, etc.); y productos forestales [materia prima para producción de madera y celulosa]. (Soto y Gómez 2014).

Por lo demás, interesa destacar que, en América Latina, junto a las lógicas de acumulación de capital o, mejor dicho, como parte de esas lógicas, hay elementos que han estimulado los recientes procesos de concentración-extranjerización de la tierra (Soto y Gómez 2014):

- Una creciente demanda en los rubros que se prestan para concentración: fibra, alimentos de exportación, agrocombustibles; cambios tecnológicos y organizacionales que permiten una producción a gran escala y necesitan importantes inversiones en infraestructura para ser rentables;
- La inseguridad de los mercados financieros que estimula inversiones en tierras;
- La disponibilidad de capitales especulativos;
- Los tratados de libre comercio con la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos de América, que facilitan el acceso a mercados internacionales;
- Los acuerdos multilaterales de integración a nivel regional;
- Las políticas públicas que promueven la inversión y la compra de tierras por parte de extranjeros; y
- Una débil regulación del mercado de tierras.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EXTRANJERIZACIÓN DE LAS TIERRAS EN AMÉRICA LATINA

Es necesario recordar que la extranjerización de la tierra no es un fenómeno nuevo, puesto que tal dinámica, con sus particularidades históricas y modalidades específicas, fue parte consustancial de los procesos de colonización que experimentaron los pueblos del África y el Asia a lo largo del siglo XIX e inicios del XX.

En América Latina, tanto a lo largo del siglo XIX como del siglo XX (por lo menos hasta inicios de los años 60 en algunos países), la extranjerización de la tierra se presentó

³ Por acaparamiento verde se entiende los procesos de transacciones de tierras de gran escala que son justificados para la conservación y protección ambiental o mitigación del cambio climático. Para mayor ampliación ver Tittor, Anne (2017).

de múltiples maneras: relacionadas con la construcción de ferrocarriles, la explotación mineral, agrícola o forestal. Tales prácticas eran políticamente justificadas por los gobernantes de entonces como una condición necesaria para alcanzar el «progreso técnico»; de allí que, curiosamente, en México, a los extranjeros que acaparaban tierras se les llegó a denominar «doctores» (Arredondo 1963).

Es ampliamente conocido en los estudios históricos, e incluso literariamente se ha novelizado, la presencia en América Latina de la bananera de capitales estadounidenses United Fruit Company, la que adquirió extensas propiedades en Centro y Sur América, en esta región, particularmente en Colombia y en el Ecuador.

Las empresas extranjeras que se adueñaron de extensas superficies en América Latina, no solo que acapararon tierras, que desplazaron a poblaciones originarias y sobreexplotaron a los trabajadores agrícolas, sino que, además, se involucraron en masacres, conspiraciones y golpes de Estado, llegando inclusive a propiciar, en no pocos casos, la intervención política y militar de las potencias de las cuales eran originarias.

Son tales antecedentes los que explican que, en la redacción de las leyes agrarias de gran parte de los países de América Latina, expresamente se haya establecido limitaciones a que las personas extranjeras, sean jurídicas o naturales, puedan adquirir tierras dentro de la geografía nacional. En el caso de México, tal limitación llegó a tener rango constitucional en la Carta política de 1917:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas (art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reformó la de 5 de febrero de 1857).

LAS RAZONES QUE ESTÁN DETRÁS DE LOS CUESTIONAMIENTOS A LA EXTRANJERIZACIÓN DE LAS TIERRAS

Más allá de las implicaciones que la extranjerización de la tierra tiene respecto a la soberanía de los Estados, las naciones y los territorios de pueblos de raíces ancestrales o las comunidades locales, implicaciones de por sí muy complejas, la extranjerización o globalización de las tierras, es un fenómeno que está asociado a cuestiones que van en contravía de las aspiraciones de justicia agraria y ambiental reivindicadas por los pueblos de América Latina y el resto del mundo; así, la extranjerización de las tierras:

- Está indisolublemente asociada a dinámicas de acaparamiento de tierras;
- Está inalterablemente relacionada con la pérdida de soberanía alimentaria de los pueblos;
- Generalmente, está asociada con el despojo (muchas veces violento) de tierras y territorios de pueblos originarios o de las comunidades locales;
- Habitualmente está relacionada con casos de precarización de las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas;
- Regularmente está vinculada con violencia, ya sea ésta estructural, cultural o directa;
- Inevitablemente está anclada al deterioro y destrucción de ecosistemas naturales, a la consiguiente expansión de la frontera agrícola y/o a la intensificación del aprovechamiento productivo de los suelos y el agua;
- De forma corriente, está relacionada con lógicas de acaparamiento de las aguas;

- Casi siempre está vinculada a corrupción de funcionarios estatales o a negocios turbios entre particulares;
- Siempre está asociada a la influencia política de las élites «nacionales» que la propician, se involucran y benefician de la transferencia de tierras a capitales extranjeros; así como a la influencia política que, inmediatamente, adquieren los nuevos acaparadores de tierras.

Después de lo señalado, se vuelve necesario plantearse la pregunta de si reivindicar disposiciones claras que limiten la extranjerización de las tierras es una expresión de un chauvinismo jurídico agrario?

La respuesta es un tajante no. Se cuestiona las implicaciones políticas, sociales y ambientales que ha tenido el proceso de extranjerización de las tierras a gran escala, en el pasado y en el presente, en los países del Asia, África y América Latina.

Dicho de otro modo, lo que está en cuestión no es el que los extranjeros, más aún si residen en el país, puedan adquirir en dominio, posesión o en arriendo tierras para actividades agrícolas; lo que está en cuestión son los procesos de acaparamiento de tierras por parte de empresas extranjeras y las ya referidas consecuencias políticas, sociales y ambientales que de ello se derivan.

La noción de extranjerización de las tierras no se aplica con relación a la adquisición de tierras por parte de ciudadanos extranjeros que radican en un país habiéndose integrado al mismo en calidad de productores. Específicamente, en referencia al Ecuador, no puede perderse de vista que en este país residen miles de familias de otras nacionalidades, especialmente colombianas y venezolanas que, huyendo del conflicto interno en el primer caso o, de la crisis económica en el segundo, han llegado en busca de oportunidades de rehacer su vida y la de sus familias; muchos de ellos, por su pasado campesino, buscando una opción en la agricultura.

Paradójicamente, y de forma insólita, son esos campesinos, la mayoría de ellos colombianos, los que por encontrarse asentados en las zonas de frontera, de acuerdo a la legislación vigente, poca o ninguna posibilidad tienen de titularizar sus posesiones.

ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DEL ESTADO ECUATORIANO EN TORNO AL ACCESO DE LOS EXTRANJEROS A LAS TIERRAS DE USO AGRÍCOLA

Desde la segunda mitad del siglo XIX, varias disposiciones legales favorecían la adjudicación de tierras «baldías» en favor de inmigrantes o colonos extranjeros, eso sí, europeos. Así, en 1849, se promulgó un decreto que ofrecía tierras a los inmigrantes europeos, sean éstos labradores o artesanos. En 1892 se emitió un Decreto Legislativo adjudicando tierras en la provincia de Esmeraldas en favor de una compañía inglesa; en 1897, mediante un Decreto Supremo, se ofrece la concesión de tierras baldías para grupos de inmigrantes (Tobar 1993).

En las primeras décadas del siglo XX se acentuó la tendencia de favorecer la adquisición de tierras por parte de los extranjeros, tendencia que se expresó nítidamente a mediados de los años 20, tras la Revolución Juliana.⁴

Desde entonces, y por los años siguientes, la extranjerización de la tierra en el Ecuador se desarrolló a través de dos modalidades: la primera, que se concretó en los

⁴ Tras el magnicidio de Alfaro en enero de 1912 y consolidada la derechización del liberalismo, que pasó a ser dócil instrumento político de la burguesía agraria, agroexportadora y bancaria, en julio de 1925 se produjo un golpe de Estado dirigido por un grupo de jóvenes idealistas oficiales del Ejército, en lo que será conocida como la Revolución Juliana. Aunque son indiscutibles los alcances sociales e institucionales de la Revolución Juliana, no es menos cierto que, sobre todo durante el gobierno de Isidro Ayora, ésta no superó los márgenes impuestos por las lógicas de la colonialidad; de allí su afán en atraer migrantes europeos que, en teoría, eran los llamados a modernizar el agro.

esfuerzos por atraer la inmigración europea ofertando una serie de beneficios, entre ellos, la dotación de extensas superficies de tierras. La segunda modalidad se concretó en la habilitación legal para favorecer las inversiones extranjeras directas en la adquisición de tierras, a precios irrisorios, para reconvertir productivamente las plantaciones cacaoteras arruinadas por la crisis generada en la primera mitad de esa década (de los años 20) tanto por problemas fitosanitarios, cuanto, comerciales.

En cuanto a la primera modalidad, a más de reformas a las normas migratorias para favorecer la inmigración europea, en 1927 se emitió un Decreto Ley orientado a favorecer la presencia de inmigrantes europeos en zonas con potencial agrícola de las provincias de Esmeraldas y Pichincha (Tobar 1993).

Entre la segunda década de los 20 y a lo largo de los años 30, el Estado se involucró en algunos proyectos, todos fracasados, para atraer la migración de origen europeo, a fin de que éstos «a través de colonias agrícolas, puedan transformar extensas tierras baldías en altamente productivas utilizando las tecnologías agrícolas más avanzadas». De esos proyectos, sobresalen los siguientes (Pérez 1954):

- Año de 1926. Contrato celebrado entre el gobierno del Ecuador y la colonia austriaca, en base al cual un grupo de colonos austriacos se instalaron en Mindo (noroccidente de Pichincha). Como entre los austriacos ninguno era agricultor, no hubo el desarrollo agrícola esperado. Al cabo de un año, aburridos y enfermos, los colonos volvieron a su país.
- Inicios de los años 30. Contrato del gobierno del Ecuador con el Dr. Karel Vohnout, para traer inmigrantes checos y eslovacos hacia la Amazonía, especialmente a las actuales provincias de Napo y Pastaza. Se trabajó una detallada planificación para asegurar el éxito de este proyecto, pero Vohnout, incumplió los requisitos formales fijados para efectivizar el contrato, y ahí quedó el asunto.
- 1934-36. Acuerdo con un supuesto Comité Internacional de Inmigración, en base al cual, el gobierno ecuatoriano otorgaría suficientes tierras a dicho Comité para que luego éste los reparta entre los colonos. Se expidieron algunos decretos para hacer realidad este proyecto; sin embargo, con el transcurso del tiempo, se hizo evidente que el referido Comité Internacional o ya había dejado de existir o, quizá, nunca existió en realidad.
- 1939. El gobierno del Ecuador suscribió un contrato con The New World Resettlement Fund Inc., para facilitar la llegada al Ecuador de inmigrantes españoles para que formen colonias agrícolas; proyecto que, como los demás, no pasó más allá de la firma de documentos con la expresión de intenciones y compromisos.

La segunda de las modalidades señaladas, la de adquisición directa de tierras por empresas extranjeras para la reconversión productiva de haciendas cacaoteras en bananeras, fue exitosa. En efecto, entre los años 20 y 30, algunas empresas bananeras de capitales internacionales, adquirieron extensas propiedades en el Litoral, especialmente en la provincia del Guayas, entre otras las siguientes (Uggen 1993):

- La Ecuadorian Corporation, de capitales estadounidenses que, en la segunda mitad de los años 20, adquirió varias haciendas situadas a lo largo de la línea del ferrocarril entre Milagro y Naranjito;
- La W.R. Grace y Cía. Propietaria de una importante línea naviera. En el sector de Milagro adquirió los terrenos del antiguo Ingenio Rocafuerte.
- La comunidad Echeverría, de capitales chilenos, en 1933 adquirió catorce propiedades ubicadas entre Milagro y Yaguachi.
- La frutera Sudamericana, de accionistas extranjeros y ecuatorianos. En los años 30 adquirió las haciendas La Elvira, Nueva América, María Esther, La Florida y Balao Chico.
- La Compañía Agrícola del Guayas, subsidiaria de la United Fruit Company, adquirió extensas propiedades ubicadas entre el sur de la provincia del Guayas y la

parte costanera de la provincia del Cañar. La propiedad más grande que llegó a adquirir fue la hacienda Tenguel.

Tal llegó a ser el nivel de concentración de tierras por las empresas extranjeras en el Ecuador que, en 1938, durante el gobierno del general Alberto Enríquez Gallo, se vio la necesidad de dictar una ley para limitar la superficie de las propiedades de las empresas bananeras, fijándola en una extensión máxima de ochenta mil hectáreas (Tobar 1993).

SITUACIÓN ACTUAL DE LA EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS EN EL ECUADOR

Aunque este artículo se refiere específicamente a la extranjerización de tierras de uso agrícola, no puede dejar de subrayarse que miles y miles de hectáreas dentro de la geografía nacional se encuentran bajo el control de empresas y capitales extranjeros que han orientado sus inversiones hacia el sector minero, forestal o turístico.

Aunque es cierto que la problemática de la extranjerización de las tierras en el Ecuador aún no ha alcanzado las dimensiones que tiene en otros países de América Latina como en el Brasil, la Argentina o el Paraguay, ello no significa que no haya empresas y capitales extranjeros invertidos en la adquisición de tierras en este país.

Conforme a la base de datos de Land Matrix (revisada a marzo del 2021), en los últimos años, en el Ecuador se han registrado 24 grandes transacciones de tierras (cada una de ellas de más de 200 hectáreas ya sean por compra venta, concesión o arrendamiento) que han involucrado una superficie total de 318.346 hectáreas.⁵

En diez de dichas transacciones hay participación de empresas extranjeras, transacciones que cubren una superficie de 281.997 hectáreas, principalmente para el desarrollo de actividades mineras, pero también para hidrocarburos y camaroneras. En el resto de transacciones se observa participación del Estado ecuatoriano y de personas naturales y jurídicas dedicadas a actividades turísticas, de conservación, de producción de agro-combustibles y de explotación forestal. Se han registrado inversiones de capitales provenientes de Venezuela, Canadá, Uruguay, Chile, Bermudas, China, Suecia, Inglaterra y Australia (Alvarado 2019; Land Matrix 2021).⁶

En la siguiente tabla se presenta en detalle las grandes transacciones de tierras en el Ecuador, en superficies mayores a 200 hectáreas, por parte de empresas extranjeras (ver Tabla 1):

No han faltado casos en que algunos ciudadanos extranjeros se han visto perversamente implicados en disputas de tierras con comunidades de origen ancestral, especialmente en el Litoral; mientras que, por otro lado, se ha documentado denuncias sobre extremas condiciones de precarización laboral en haciendas vinculadas con una empresa japonesa que, desde los años 60, se ha dedicado a la siembra y exportación de fibra de abacá, cuestión que ha derivado en una histórica sentencia judicial.⁷

Mirando en perspectiva, Luciano Martínez (2012) advierte que,

[...] existen procesos de extranjerización de la tierra, que muestran que tampoco son nuevos y que existe la posibilidad de que puedan incrementarse, sobre todo en territorios donde hay disponibilidad de tierra y donde todavía la presión demográfica no es tan alta, es decir, en la Costa y Amazonía.

5 Una gran transacción de tierras se entiende como «la transferencia de derechos de uso, control o la propiedad de tierra a través de la venta, arrendamiento o concesión, a partir de 200 hectáreas que han ocurrido a partir del año 2000 y han implicado un cambio en el uso del suelo» (Venencia, Agüero y Seghezzi 2018, 4).

6 Un análisis pormenorizado sobre las grandes transacciones de tierras en el Ecuador se puede consultar en el artículo de Marcela Alvarado (2019).

7 Hace poco tiempo, en el marco del proceso judicial N.º 23571201901605 llevado por la Unidad Judicial Contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del cantón Santo Domingo, se dictó una histórica sentencia en contra de la empresa en referencia por violación a los derechos humanos y laborales de los trabajadores de sus plantaciones.

Tabla 1. Grandes transacciones de tierras en el Ecuador con participación de empresas extranjeras (2000-2021).

Tipo	Año	Superficie (ha)	Ubicación	Intención	Estado	Compañía	Accionistas	Inversión (país)
Compra de tierras	2009	1.347	El Aromo	Hidrocarburos	Inicio	Refinería del Pacífico	Petroecuador; pdvsa Ecuador s.a. (pdv Andina s.a.; pdvsa América s.a.)	Ecuador; Venezuela
	2008	110.334	Sumaco Galeras	Hidrocarburos	Abandonado	Ivanhoe Energy Ecuador Inc.		Canadá
Concesión	2010	223	Guayaquil	Camarones	En operación	Consave C.A.	Aeequs Corporation Holding S.A.; Moxley Corporation S.A.	Ecuador; Uruguay
Concesión	2010	4.839	Cotacachi	Minería	Inicio	codelco-enami ep	codelco - enami ep	Chile; Ecuador
Concesión	2017	39.600	Sevilla Don Bosco	Minería	Inicio	Ecuasolidus S.A.	Aurania Resources Ltd.	Bermudas
Concesión	2012	9.786	El Pangui	Minería	Inicio	Ecuacorriente s.a.	Consorcio Tongling/CRCC (Tongling Nonferrous Metals Group Holding Company Co. Ltd. / China Railways Construction Corporation)	China
Concesión	2002	41.760	San Juan Bosco	Minería	Inicio	Explorcobres s.a.	Consorcio Tongling/crcc (Tongling Nonferrous Metals Group Holding Company Co. Ltd. / China Railways Construction Corporation)	China
Concesión	2016	56.161	Zamora, Yantzaza	Minería	Inicio	Aurelian Ecuador s.a.	Lunding Gold	Canadá, Suecia
Concesión	2017	13.156	Alto Tambo	Minería	Inicio	Newcrest Ecuador s.a.	Newcrest Exploration Holding Pty Ltd; Newcrest International Pty Ltd	Australia
Concesión	2017	6.138	Malimpia	Minería	Inicio	Valle Rico Resources vrr s.a.	Mather Nicholas; Solgold plc	Australia; Inglaterra

Fuente: Land Matrix 2021

MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO VIGENTE EN RELACIÓN AL ACCESO A LAS TIERRAS POR PARTE DE PERSONAS JURÍDICAS Y NATURALES EXTRANJERAS

Desde la Ley de Patrimonio Territorial del Estado de 1927, hasta la actualidad, pasando por todas las Constituciones que ha tenido el Ecuador desde 1929, lo mismo en las leyes agrarias que en las de seguridad nacional, se han establecido prohibiciones, restricciones o limitaciones a que los extranjeros puedan acceder a la propiedad sobre la tierra, eso sí, única y específicamente en las zonas de frontera o de seguridad nacional.

Con la salvedad antes señalada, respecto al conjunto de la geografía nacional, no se han establecido normas que proscriban o regulen la adquisición o arriendo de tierras por parte de extranjeros.

La Constitución del 2008 marca un cambio al establecer una expresa prohibición a que los extranjeros, sean éstos personas jurídicas o naturales, puedan adquirir tierras o recibir concesiones no solo en zonas de seguridad nacional, sino también a las áreas ambientalmente protegidas; tal es el alcance del segundo párrafo del artículo 405:

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

Siete años después de la entrada en vigencia de la Constitución de Montecristi, a inicios del año 2016, se aprobó la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRYTA) a instancias del bloque parlamentario afín al Gobierno de la «Revolución Ciudadana».

Dicho cuerpo normativo expresamente habilita la adquisición de tierras por parte de empresas públicas extranjeras o de compañías privadas extranjeras, a través de modalidades tales como la compra (que en la citada ley se la identifica como adquisición), el arrendamiento, contratos de usufructo o asocio. Véase al respecto las regulaciones del artículo 20 del citado cuerpo normativo:⁸

Art. 20.- Inversión extranjera. Las empresas públicas extranjeras en garantía de la soberanía alimentaria, podrán adquirir, arrendar o tomar en usufructo, tierras rurales en el territorio nacional para proyectos de producción agraria, previa autorización de la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con lo previsto en el reglamento de esta ley.

Las empresas públicas extranjeras podrán participar en proyectos agrarios de interés nacional en asocio con empresas públicas nacionales, compañías de economía mixta, personas naturales o jurídicas privadas, comunidades o empresas comunitarias, siempre y cuando estas mantengan la propiedad de la tierra.

Las compañías extranjeras privadas podrán participar de manera directa o en asocio con empresas públicas nacionales, compañías de economía mixta, compañías privadas o con asociaciones o cooperativas comunitarias en proyectos agrarios.

La inversión extranjera para compra, arrendamiento o usufructo de tierra rural, se realizará en una extensión que no dé lugar a concentración de la tierra ni a especulación, de conformidad con esta Ley y otras normas que sean aplicables.

La inversión extranjera en materia agraria deberá procurar la generación de capacidad productiva, empleo, la incorporación de componentes nacionales y la transferencia de tecnología, así como contribuir a garantizar la soberanía alimentaria.

⁸ A lo largo del debate legislativo de dicha ley desde finales del año 2014, el artículo sobre la inversión extranjera sobre la tierra tuvo varias modificaciones. La más significativa fue la objeción parcial presidencial con respecto del informe del segundo debate. Véase, al respecto, el texto aprobado por la Asamblea Nacional y el texto que hace parte de la objeción parcial del entonces presidente Correa Delgado:

Informe de segundo debate (enero 2016): Las empresas públicas extranjeras en garantía de la soberanía alimentaria, no podrán adquirir, arrendar o tomar en usufructo, en forma directa o a través de terceros, tierras rurales en el territorio nacional para proyectos de producción agraria.

Objeción parcial (febrero 2016): Las empresas públicas extranjeras en garantía de la soberanía alimentaria, podrán adquirir, arrendar o tomar en usufructo, tierras rurales en el territorio nacional para proyectos de producción agraria, previa autorización de la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con lo previsto en el reglamento de esta ley.

Es decir, en un contexto global de procesos de acaparamiento y extranjerización de la tierra, fue el Gobierno de la «Revolución Ciudadana» el que, tras la objeción parcial, habilitó la adquisición de tierras por parte de empresas extranjeras públicas, puesto que nunca estuvo en discusión la posibilidad de adquisición de tierras por parte de corporaciones privadas.

Puesto que, como cualquier otra norma, inevitablemente y aunque solo sea en el aspecto formal, tiene que ajustarse al marco constitucional, la LOTRYTA, establece limitaciones y excepciones a la posibilidad de adquisición de tierras por empresas o personas extranjeras en las zonas de seguridad nacional y áreas protegidas. Tales limitaciones y excepciones se encuentran establecidas en los artículos 21 y 63, literal a):

Artículo 21.- Limitaciones especiales. Queda prohibida la transferencia de la propiedad de tierras rurales en favor de personas naturales o jurídicas extranjeras, en una franja de veinte kilómetros paralela a las líneas de frontera, de conformidad con la Ley. Tampoco podrán adquirir a ningún título tierras rurales en las áreas de seguridad ni áreas protegidas.

Artículo 63.- Exclusiones. No pueden ser adjudicatarios de tierras rurales estatales:

a) Las personas extranjeras dentro de los veinte kilómetros adyacentes a las fronteras del país, áreas de seguridad, áreas protegidas de conformidad con la Ley; y aquellas que por su estatus migratorio no les esté permitido ejercer actividades económicas en forma permanente;

El Reglamento General para la Aplicación de la LOTRYTA, aprobada en enero del año 2017 por el expresidente Correa Delgado, aunque hace referencia a «requisitos» que se deben cumplir para la autorización de la inversión extranjera, pública o privada, en realidad no establece requisitos *stricto sensu* sino la obligación de presentar lo que, en el ámbito de la administración pública, se conoce como «documentos habilitantes», esto es: que los interesados justifiquen tener domicilio legal en el país, y que presenten tanto un plan de inversión como un plan productivo.

Tras la aprobación de la ley y su reglamento el intelectual Diego Delgado Jara (2017) denunció que, en realidad, lo que se había aprobado es «la entrega de tierras rurales del país para las corporaciones extranjeras».

El que hubo una deliberada intención por favorecer la adquisición de tierras por parte de empresas extranjeras, públicas o privadas, se confirma con el hecho de que la Asamblea Nacional, al aprobar el referido cuerpo normativo, no reformó o derogó normas del Código Civil que vienen desde el siglo XIX que, abiertamente, favorecen la adquisición de tierras por parte de los extranjeros.

El Código Civil, presente en el marco jurídico ecuatoriano desde 1861, cuya versión vigente se debe a una codificación del año 2005 (con reformas posteriores), garantiza a los extranjeros, ojo, aunque no vivan en este país, las mismas condiciones y derechos que a los ecuatorianos; tal es el alcance de los artículos 15 y 43 de ese cuerpo legal:

Art. 15.- Los bienes situados en el Ecuador están sujetos a las leyes ecuatorianas, aunque sus dueños sean extranjeros y residan en otra nación.

Esta disposición no limita la facultad que tiene el dueño de tales bienes para celebrar, acerca de ellos, contratos válidos en nación extranjera.

Pero los efectos de estos contratos, cuando hayan de cumplirse en el Ecuador, se arreglarán a las leyes ecuatorianas.

Art. 43.- La ley no reconoce diferencia entre el ecuatoriano y el extranjero, en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles que regla este Código.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Si las normas citadas merecen un comentario, habría que centrarlo en el contenido del artículo 20 de la LOTRYTA y su reglamentación, en tanto está concebido y formulado para favorecer la posibilidad de que las empresas públicas y las corporaciones empresariales extranjeras puedan invertir en la adquisición de tierras en el Ecuador.

Ni la ley ni su reglamento instituyen regulaciones en relación a las inversiones en la adquisición de tierras por parte de los extranjeros; por el contrario, establecen criterios para habilitar tales inversiones, por lo tanto, para dotarles de seguridad jurídica.

Las normas citadas no se formularon teniendo presente a los inmigrantes provenientes de otros países latinoamericanos, sean éstos colombianos, venezolanos, peruanos, ha-

tianos o de otra nacionalidad, que pretendan adquirir tierras para producirlas y, con ello, tener una fuente de ingresos y aporte a la soberanía alimentaria. Al contrario, dado que la mayoría de los inmigrantes, especialmente colombianos, viven en las zonas de frontera que, por lo mismo, forman parte de las zonas de seguridad nacional, aquellos tienen expresadas limitaciones de orden legal para adquirir tierras por su condición de «extranjeros».

No deja de ser meramente declarativo y sin la más mínima eficacia jurídica el contenido del penúltimo párrafo del citado artículo 20 de la LOTRYTA, en el sentido de que «La inversión extranjera para compra, arrendamiento o usufructo de tierra rural, se realizará en una extensión que no dé lugar a concentración de la tierra ni a especulación [...]», puesto que los supuestos establecidos en esa ley para determinar la concentración de la tierra son generales, imprecisos y, lo que es más, no se precisa cuál es el límite de la superficie de la propiedad agraria a partir del cual se puede considerar que hay concentración de la tierra.

Por lo demás, no puede dejar de señalarse que la apuesta de la LOTRYTA por favorecer la adquisición de tierras por parte de empresas extranjeras, públicas o privadas, claramente va en dirección opuesta a varias de las disposiciones constitucionales en las que se constituye a la soberanía alimentaria como el eje de la política agraria del Estado, sobre todo aquellas orientadas a promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos (art. 281, numeral 4) y, a prohibir el latifundio y la concentración de la tierra (art. 282). De allí que se vuelva necesaria una reforma a la ley en cuestión.

Por último, no puede dejar de subrayarse que la LOTRYTA expresa con absoluta claridad la concepción que tuvo el gobierno de la «Revolución Ciudadana» con respecto al ámbito de lo agrario; sin duda, en clave de su fomento y modernización, al mismo tiempo, en desmedro de la clave de su transformación, clave ésta reivindicada por los movimientos campesinos e indígenas.

Ajustes que se debería considerar con respecto al tratamiento normativo que se da a la extranjerización de las tierras en el Ecuador

Al margen de la necesidad de pensar en una revisión y reforma integral de la LOTRYTA, se impone la urgente necesidad de trabajar una reforma específica en relación al tratamiento que da ese cuerpo normativo al tema de la extranjerización de la tierra; reforma que, entre otros aspectos, debería considerar cuestiones como las siguientes:

- Prohibir expresamente que las tierras que, por cualquier mecanismo, hayan pasado a manos de extranjeros, sean éstos personas naturales o jurídicas, puedan ser objeto de procedimientos judiciales o extrajudiciales en el extranjero, cuestión que debe constar en el instrumento contractual de adquisición de tierras por los extranjeros.
- Fijar de límites máximos a la superficie de las tierras que los extranjeros, sean éstos personas jurídicas o naturales, puedan adquirir dentro del territorio nacional.
- Prohibir de modo absoluto la adquisición de tierras por parte de extranjeros, sean éstos personas jurídicas o naturales, o en asocio con ecuatorianos, en tierras o territorios de dominio o posesión de nacionalidades, pueblos, comunas o comunidades de raíces ancestrales, sean indígenas, montuvios, cholos o afrodescendientes.
- Declarar la nulidad y sin valor legal alguno a los títulos de propiedad obtenidos por extranjeros, sean personas jurídicas o naturales, o en asocio con ecuatorianos, sobre tierras o territorios legítimamente reivindicadas por las nacionalidades, pueblos, comunas o comunidades de raíces ancestrales, sean indígenas, montuvias, de cholos o afrodescendientes, que se hayan inscrito en algún registro de la propiedad a partir del año 1998 cuando, con la Constitución aprobada ese año, se reconocieron los derechos colectivos de esos pueblos.
- Otorgar un tratamiento particularizado a los inmigrantes latinoamericanos que han llegado al Ecuador huyendo de conflictos internos, persecuciones, crisis económicas, etc., posibilitando que éstos, al igual que los pequeños productores nacionales,

puedan beneficiarse de adjudicaciones de tierras del patrimonio del Estado, de acceso a crédito público para la adquisición de tierras, etc.

- Considerar en dicha ley, las excepciones establecidas en el artículo 40 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado respecto a la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera y en las áreas reservadas de seguridad; esto es: excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas; así como también las adquisiciones de tierras y concesiones realizadas por: 1. Matrimonios y uniones de hecho legalmente reconocidos, de ecuatorianas y ecuatorianos con extranjeros, cuya sociedad conyugal y de hecho tengan por lo menos cinco años de duración; y, 2. Personas jurídicas nacionales cuyos socios extranjeros se encuentren domiciliados en el país por el lapso de por lo menos cinco años, continuos e ininterrumpidos.
- Garantizar la protección jurídica a las posesiones consolidadas por inmigrantes latinoamericanos, aún en las zonas consideradas de seguridad nacional.
- Regular con precisión las condiciones para la adquisición de tierras por parte de empresas mineras, forestales y turísticas de capitales mayoritariamente extranjeros, estableciendo límites máximos a la superficie de tales adquisiciones. Este planteamiento se justifica porque la ley que se propone reformar no tiene por objeto de regulación solo las tierras de uso agrícola, sino, en general, las tierras rurales.
- Derogar el artículo 15 del Código Civil.

A más de lo señalado, hasta donde se conoce, está pendiente la elaboración del reglamento para la comprobación y establecimiento de concentración de tierras, que está establecido en la Ley de Tierras Rurales (en su Transitoria Décima Novena), norma que debería elaborarse en consulta y con la participación de los movimientos campesinos e indígenas, las universidades y entidades que han acompañado los procesos en pos de la justicia agraria.

REFERENCIAS

- Alvarado, Marcela. 2019. «Grandes transacciones de tierras en el Ecuador en el contexto de acaparamiento global de tierras». En *Grandes transacciones de tierra en América Latina. Sus efectos sociales y ambientales. Land Grabbing*, editado por Martín Simón, 1.^a ed., 120-37. Buenos Aires: Fundapaz.
- Arredondo, Alberto. 1963. *La cuestión de la tierra III. Las reformas agrarias en el mundo*. Manuales para campesinos. México: Centro de Estudios y Documentación Sociales.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2016a. *Informe del segundo debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2016b. *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*.
- Bartra, Armando. 2011. «Hambre. Dimensión alimentaria de la gran crisis». *Revista Mundo Siglo XXI*, 26, VII: 11-24.
- Borras Jr., Saturnino M., Cristóbal Kay, Sergio Gómez, y John Wilkinson. 2013. «Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina». *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 38: 75-103.
- Congreso Constituyente. 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*. Querétaro.
- Congreso Nacional del Ecuador. 2005. *Código Civil* (codificación).

- Delgado, Diego. 2017. «Entreguismo imparable. Tierras rurales del Ecuador para las multinacionales». *Revista El Observador*, 13 de julio de 2017. <http://jcelobservador.blogspot.com/2017/07/entreguismo-imparable-tierras-rurales.html>.
- Klippphan, Andrés y Daniel Enz. 2006. *Tierras S. A.: Crónicas de un país rematado*. Buenos Aires: Aguilar.
- Land Matrix. 2021. Base de datos pública de grandes transacciones de tierra. The Land Matrix. 2021. <https://landmatrix.org/>.
- Martínez, Luciano. 2012. «El caso de Ecuador». En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, editado por Fernando Soto y Sergio Gómez, 231-52. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i2547s/i2547s.pdf>.
- Pérez, Edmundo. 1954. *Colonización e inmigración en el Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Presidencia de la República de Ecuador. 2016. *Objeción Parcial del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*.
- Presidencia de la República de Ecuador. 2017. *Decreto Ejecutivo 1283 Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*.
- Soto, Fernando y Sergio Gómez, eds. 2014. *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina*. FAO. <http://www.fao.org/3/i3075s/i3075s.pdf>.
- Tittor, Anne. 2017. «Acaparamiento verde». InterAmerican Wiki: Termis – Concepts – Critical Perspectives. www.uni-bielefeld.de/cias/wiki/g_Green_Grabbing.html.
- Tobar, Leopoldo. 1993. *Diccionario de derecho agrario y términos afines*. Quito: Pudeleco.
- Uggen, John. 1993. *Tenencia de la tierra y movilizaciones campesinas: zona de Milagro*. Quito: ACLAS.
- Venencia, Cristian, José Luis Agüero y Lucas Seghezso. 2018. «Dinámicas de las grandes transacciones de tierras en América Latina y el Caribe». Informe Técnico. Salta: INENCO CONICET - FUNDAPAZ. https://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/informe_tecnico_ndeg1_puntofocal.pdf.