



Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra

Una mirada post Reformas Agrarias en América Latina y el Caribe

Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra

Una mirada post Reformas Agrarias en América Latina y el Caribe

International Land Coalition – América Latina y el Caribe

Las opiniones recogidas en este documento corresponden a los autores de los textos y no representan la postura oficial de la International Land Coalition o sus donantes.



El contenido de este trabajo puede ser libremente reproducido, traducido y distribuido a condición de que la atribución se dé a la International Land Coalition y a los autores de los artículos. A menos que se especifique lo contrario, esta obra no puede utilizarse para fines comerciales. Para obtener mayor información vaya al sitio <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>

ISBN: 978-92-95105-41-6

La versión digital de esta publicación está disponible en: <https://www.landcoalition.org/en/regions/latin-america-caribbean/resources>

Coordinación de la publicación:

Sandra Apaza Lanyi

Corrección de estilo:

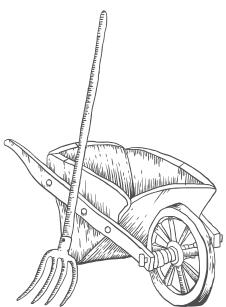
Luis Naters

Diseño gráfico:

Reina Studio

Diagramación y diseño de interiores:

Jorge Rheineck y Dani Ruiz



Índice

07 Presentación

Zulema Burneo

09 Síntesis

Fernando Eguren

21 PERÚ

Alejandro Diez Hurtado

25 COLOMBIA. Reforma Agraria en Colombia: una necesidad para construir paz

Javier Lautaro Medina Bernal

30 ECUADOR. Gobernanza de la tierra en el Ecuador

Stalin Herrera, Esteban Daza y Marcela Alvarado

35 BOLIVIA

Oscar Bazoberry Chali

38 BRASIL. Gobernanza de la tierra en zonas rurales y urbanas de Brasil

Anamaria Medeiros, Patricia Chaves, Polly Cavalcanti y Tereza Borba

43 ARGENTINA. Gobernanza de la tierra en Argentina: ¿persistencias o cambios?

Daniela Savid

47 CHILE. Gobernanza responsable de la tierra en Chile y su amenaza por los conglomerados forestales

José Aylwin

51 VENEZUELA. La gobernanza de la tierra en Venezuela

Rigoberto Rivera y Manuel Gómez

54 GUATEMALA. Propuestas

campesinas por una gobernanza compartida de la tierra en Guatemala

Fredy E. Pérez González

58 HONDURAS. Escenario de la gobernanza sobre la tenencia de la tierra y su vinculación con la Reforma Agraria en Honduras

Vivian Cádenas y José Cáceres.

62 EL SALVADOR. Acceso y gobernanza de la tierra en El Salvador

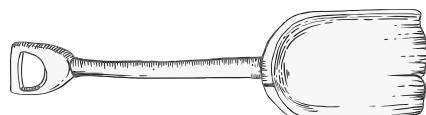
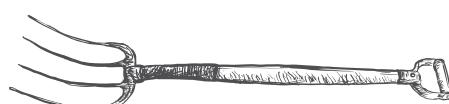
Ismael Merlos

66 MÉXICO. Breve revisión de la gobernanza de la tierra en México

N. Meyatzin Velasco Santiago

70 EL CARIBE. Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en la Región Caribe

Charisse Griffith-Charles



Presentación

Zulema Burneo

Ha transcurrido alrededor de medio siglo desde que buena parte de las Reformas Agrarias de América Latina fueron dictaminadas. Aunque con diferencias muy grandes en sus enfoques y alcances, estas propiciaron la reflexión en la región acerca de la justicia social, de la necesidad de democratizar y modernizar la sociedad rural, y de brindar mayores oportunidades para una vida digna a las millones de familias campesinas e indígenas cuya subsistencia dependía de la tierra. Procesos de transferencias de tierras, en algunos casos masivos, y Estados que asumieron roles como verdaderos agentes del cambio social estuvieron en la base.

A pesar de los esfuerzos desplegados, cincuenta años después, la región latinoamericana es la más desigual en cuanto a la distribución de la tierra en el mundo. Con altos niveles de concentración de la tierra por parte del sector empresarial y una disminución sostenida de la cantidad de este recurso en manos de pequeños propietarios, esta situación tiene serios impactos sobre los derechos y la sobrevivencia de las poblaciones rurales, lo que afecta especialmente a las mujeres. Un informe producido por Oxfam acerca del acceso a la tierra en la región indica que el 1 % de las propiedades agrícolas de mayor tama-

ño posee más de la mitad de la superficie agrícola en la región.¹ Por otro lado, según un reciente informe de la FAO, América Latina sufre una reversión histórica de la pobreza rural y el hambre, así como una brecha persistente entre el campo y la ciudad, con una mayor incidencia de la pobreza en los territorios ecológicamente frágiles y habitados por grupos indígenas y afrodescendientes.² Como consecuencia, la emigración hacia las ciudades y el envejecimiento de la población rural aparecen como serios problemas de la región.

A lo anterior se suma el recorte progresivo de derechos ciudadanos en muchos países y un alto nivel de impunidad frente a diversos crímenes de defensores y defensoras de la tierra y el medioambiente. El proceso de concentración de la tierra tiene su peor expresión en el desencadenamiento de conflictos sociales, y de situaciones de violencia y criminalización hacia líderes campesinos e indígenas que presentan una férrea defensa de sus territorios. América Latina registra el 50 % de los asesinatos de defensores y defensoras de la tierra. Colombia, Brasil y Guatemala son los países con las cifras más elevadas en la región, y la minería, la agroindustria y las empresas madereras se constituyen como los sectores vinculados al mayor número de muertes.³

En este contexto y en el marco de la décima edición del **Foro de la Tierra de la**

1 *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxfam Internacional, 2016.

2 *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Soluciones del siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo*. FAO, Santiago de Chile, 2018.

3 *Enemies of the state? How governments and business silence land and environmental defenders*. Global Witness, julio de 2019.

ILC América Latina y el Caribe,⁴ el presente documento espera contribuir con la reflexión sobre lo que significaron las Reformas Agrarias en la región y sobre la actualidad de su discusión, revisando a la par las políticas y estrategias que hoy son necesarias para una verdadera transformación y democratización del campo. Para su elaboración, solicitamos a 13 especialistas y actores vinculados a la gobernanza de la tierra en la región realizar un breve balance de su país. A partir de esta información, es posible identificar procesos comunes en la región, así como diferencias que alertan de la necesidad de tomar medidas y plantear soluciones particulares para cada realidad.

Encabezando el documento, el lector encontrará una sección de balance regional que —tomando los elementos encontrados en los casos nacionales— busca ampliar y complejizar la discusión sobre la gobernanza de la tierra y sobre las Reformas Agrarias incorporando los desafíos contemporáneos, como el cambio climático, el desarrollo de nuevas tecnologías y el mantenimiento de la hegemonía de la gran propiedad.

Queremos, finalmente, destacar que esta discusión forma parte de un escenario global que ha evidenciado la necesidad de atender el problema de la desigualdad, con un claro reconocimiento de sus implicancias sobre la paz, la democracia y la pobreza. En estos aspectos, el acceso y los derechos equitativos a la tierra para

la población campesina e indígena ocupan un lugar prominente. Los esfuerzos realizados a nivel internacional en los últimos años que resultaron en la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Campesinos, y el Decenio de la Agricultura Familiar— son ejemplo de ello. Como ILC ALC, hemos asumido el compromiso de contribuir y fortalecer dichos esfuerzos a través de nuestra acción desde lo local, lo nacional y lo regional, con propuestas y soluciones que mejoren las condiciones de vida de la población en los territorios, sin dejar de lado la reflexión sobre las causas y condiciones estructurales que no permiten conseguir soluciones duraderas en los países.

Agradecemos a todos los autores que participaron en la elaboración de este documento por sus valiosos aportes y miradas desde la acción en los territorios. Igualmente, agradecemos a la Plataforma para la Gobernanza Responsable de la Tierra del Perú por su apoyo como coorganizador del X Foro de la Tierra ALC, *La gobernanza de la tierra tras medio siglo de aplicación de Reformas Agrarias en América Latina y El Caribe*, evento que ha motivado la presente publicación.

Zulema Burneo
Coordinadora Regional
International Land Coalition América Latina y el Caribe (ILC ALC)

4 El X Foro de la Tierra de la ILC ALC se celebrará en la ciudad de Lima el 25 y 26 de setiembre de 2019, y reunirá a alrededor de 70 organizaciones de 20 países de América Latina y el Caribe. El tema de esta edición es *Gobernanza de la tierra tras medio siglo de Reformas Agrarias en América Latina y el Caribe*.

Síntesis

Fernando Eguren

X Foro de la Tierra ILC ALC

La gobernanza de la tierra tras medio siglo de aplicación de Reformas Agrarias en América Latina y el Caribe

Gobernanza de la tierra y los nuevos desafíos

La Coordinación Regional de la International Land Coalition de América Latina y el Caribe invitó a especialistas relacionados al tema de la tierra⁵ en sus respectivos países, varios de los cuales tuvieron Reformas Agrarias hace varias décadas. Hubo 13 aportes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Venezuela y la región del Caribe. El presente texto se debe a ellos, pero la responsabilidad es solo mía.

La Coordinación Regional planteó a cada colaborador dos preguntas. La primera, cuáles fueron los cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra a partir de una mirada postreforma agraria, sobre todo en relación con los procesos vinculados a la tenencia de la tierra, su acaparamiento, la agroexportación, las industrias extractivas, la situación de la agricultura familiar, el cambio climático y la situación de la mujer. La segunda pregunta era sobre los principales procesos por impulsar para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra.

Cambios y persistencias

La desigualdad de la estructura de tenencia de la tierra ha sido un rasgo común a todos los países de la región a lo largo de toda su historia, y continúa siéndolo. La independencia de las metrópolis ibéricas no cambió esta situación: antes bien, el intento de introducir políticas liberales la prolongó y la profundizó. A pesar de las transformaciones ocurridas en el mundo rural en los dos siglos de vida independiente, esta desigualdad se mantuvo hasta bien entrado el siglo XX, cuando, por la propia evolución de las economías nacionales, de las dinámicas sociales y de los contextos internacionales, la demanda de reformas estructurales se hizo inevitable.

Hacia la segunda mitad del siglo pasado, casi todos los países de la región aprobaron leyes de Reforma Agraria dirigidas a cambiar la estructura de tenencia. Algunas reformas previas fueron resultado de procesos revolucionarios. Es el caso de México, en las primeras décadas de ese siglo; de Bolivia, a mediados de 1950; de Cuba, a finales de esa misma década. La Reforma Agraria en Guatemala fue frustrada por un golpe de Estado a mediados de los años cincuenta. Pero la mayoría fueron leyes emitidas por los gobiernos en la década de 1960: entre ellas, las de Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela.

Los factores que favorecieron las Reformas Agrarias

¿Por qué ocurrió esta coincidencia de leyes emitidas casi de manera simultánea? Confluieron varios factores. Uno de ellos fue la

5 Integrantes de organizaciones de la ILC ALC en su gran mayoría.

situación geopolítica: en un contexto de Guerra Fría, cuando la región latinoamericana era zona de influencia de los Estados Unidos, la Revolución cubana significó la presencia incómoda de la Unión Soviética, el otro gran poder en un mundo bipolar, presencia que alteraba el *status quo* regional. Los gobiernos, estimulados o presionados por los Estados Unidos, acordaron, a comienzos de los años sesenta, aplicar Reformas Agrarias como una medida preventiva para alejar el peligro de un movimiento popular tentado a seguir el ejemplo de Cuba.

Sin embargo, había también condiciones internas en los países favorables para emprender dichas reformas. Mencionaremos tres que consideramos principales. En primer lugar, se encontraban los impulsos para una modernización capitalista en la región. Las estructuras coloniales rurales —basadas en el régimen de hacienda y el trabajo semiservil— ya estaban siendo socavadas por la expansión de las relaciones capitalistas y los avances de la urbanización en la primera mitad del siglo XX. Esta modernización, liderada por una emergente burguesía industrial, requería, en segundo lugar, la aceleración del cambio de esas estructuras agrarias heredadas que impedían la ampliación de los mercados nacionales, condición necesaria para un desarrollo interno basado en la industrialización y en la reducción de la dependencia externa. En tercer lugar, emergió un vigoroso movimiento campesino que reivindicaba la recuperación de tierras usurpadas en el pasado, la eliminación de las relaciones de trabajo semiserviles y el acceso a la ciudadanía plena.

En el lenguaje de la izquierda de la época, las condiciones estaban dadas para una transformación burguesa del campo, para allanar los obstáculos que dificultaban la expansión del mercado y las inversiones y modernización capitalistas.

Sin embargo, no en todos los países las correlaciones de fuerzas sociales y políticas hacían posible la efectiva implementación de la Reforma Agraria, y en más de un caso, como el Perú, solo fue posible realizarla en el marco de un gobierno militar.⁶ Las Reformas Agrarias en el período que comentamos tenían, en síntesis, dos objetivos principales:

- a. el cambio de una estructura polarizada de tenencia de la tierra, a través de su redistribución, y
- b. la liquidación del régimen de hacienda tradicional y de las relaciones de servidumbre en el trabajo, que eran su sostén.

Variantes en las políticas de entrega de tierras

Pero hubo variantes importantes en las políticas de entrega de tierras. En Perú y Chile, la afectación de los latifundios y la redistribución de la tierra fue radical. La clase terrateniente desapareció. En Brasil, en cambio, los latifundios no fueron tocados; con una inmensa frontera agrícola, se entregaron millones de hectáreas de tierras fiscales a campesinos sin tierra en asentamientos. Esto permitió que centenares de miles de familias accediesen a las tierras, pero dejó

6 Michael Albertus llega a afirmar que “la variedad más redistributiva de reforma agraria ocurre bajo un régimen autocrático, no bajo la democracia” [“the most redistributive variety of land reform occurs under autocratic rule, not under democracy”] (2015: 1).

intocada a la gran propiedad terrateniente. La región pampeana argentina, la más rica del país y con las propiedades más importantes, nunca fue objeto de Reforma Agraria. A nivel provincial hubo distribución de tierras, pero de propiedad del Estado. Así como en otros países que tienen una amplia frontera agrícola, como Brasil, Argentina y Bolivia, la distribución de tierras fiscales y la colonización han jugado el papel de válvulas de escape a la presión social sobre las tierras.

La Reforma Agraria boliviana, resultado de una revolución social del campesinado andino, por su lado, tuvo un rasgo interesante, pues fueron liquidadas las haciendas y suprimidas las relaciones serviles en la zona del altiplano y en los valles andinos, pero se promovió, al mismo tiempo, la ocupación de las tierras bajas del oriente por grandes propietarios (departamento de Santa Cruz y otros), de donde surgió la actual poderosa burguesía terrateniente. Es un caso en el que las políticas de tierra fueron diferentes según las características regionales del país.

Otra particularidad es la de Venezuela. Las Reformas Agrarias de 1960 y 2001 “permítieron el acceso a la tierra a pequeños y medianos productores”, pero para usufructuar de ellas, no para disponer de ellas como propietarios, pues, desde 2010, se estableció que toda la tierra es propiedad de la nación. En los otros dos países andinos, Colombia y Ecuador, se dieron leyes de Reforma Agraria, pero o no se aplicaron o su aplicación fue muy tímida.

En la América Central, fue muy importante la Reforma Agraria en El Salvador, ejecutada —como en el Perú— por una Junta de Gobierno Cívico-Militar en 1980, que expropió todos los latifundios por encima de las 500 ha. No llegó a beneficiar, sin embargo, a los campesinos que no se encontraban en las áreas de intervención.

Como lo muestran los artículos sobre los que se basa esta presentación, en ningún caso, las reformas agrarias contemplaron el papel de la mujer ni reconocieron sus derechos. Era una época en la que los derechos de la mujer, sobre todo rural, no estaban presentes en la agenda pública y los beneficiarios fueron casi invariablemente los llamados jefes —siempre varones— de familia. A mediados de siglo, todavía había algunos países que no reconocían el derecho de voto de la mujer en elecciones presidenciales y congresales.⁷

Como veremos más adelante, es notable que aun ahí donde se aplicaron Reformas Agrarias redistributivas radicales, es decir, que debilitaron o liquidaron a los terratenientes, tanto tradicionales como, en muchos casos, también modernos, se volvió a reconstruir una estructura bimodal de propiedad de la tierra en las décadas siguientes. En el curso de los años ochenta hasta nuestros días, un número relativamente reducido de propiedades ha llegado a concentrar nuevamente el porcentaje mayor de las tierras de uso agropecuario, mientras que la mayoría de propiedades, entre las que predomina el minifundio, ocupa una porción mucho me-

7 En Bolivia, el pleno derecho al voto femenino se ganó en 1952. En el Perú, recién en 1956 las mujeres pudieron ejercer su derecho al voto en las elecciones presidenciales y congresales. Paraguay fue el último país en reconocer este derecho: 1961.

nor. Donde no se aplicó la reforma o se hizo con timidez, la concentración se mantuvo o se amplió. Este es un hecho constatado no solo en la mayoría de informes a los que he hecho referencia, sino también en un estudio a profundidad en 17 países de la región publicado por la FAO en 2012, cuya consulta continúa siendo hoy indispensable (Banquiero y Gómez, 2012).

Quizá el impacto más importante y perdurable de las Reformas Agrarias redistributivas del siglo pasado haya sido la liquidación de las haciendas tradicionales y la erradicación de las relaciones serviles en los tratos de tipo laboral, y no tanto la distribución más equitativa de la tierra, la cual resultó ser —como hemos visto— reversible en pocos lustros. La quasi extinción de esas instituciones semifeudales permitió la democratización política y social del ámbito rural. No es que no subsistan actualmente formas de trabajo denigrantes, ya sean semiserviles o aun semiesclavas⁸ en plantaciones, en la industria extractiva e incluso en talleres urbanos clandestinos, sino que hoy son minoritarias, marginales, ilegales y socialmente inaceptables.

La democratización de la sociedad rural ha facilitado, por ejemplo, que en estas áreas haya gobiernos locales elegidos y no impuestos por las alianzas de los poderes locales tradicionales; ha permitido una descentralización de recursos y de poder de

decisión del Estado más real; una mejor interlocución de las poblaciones rurales con agencias del Estado; y un mayor acceso a servicios públicos, entre ellos educación y salud.⁹ En este sentido, se han creado mejores condiciones para la existencia de una gobernanza de asuntos agrarios, pero que lamentablemente tarda en cristalizar.

Arturo Warman, quien fuera secretario de la Reforma Agraria de México entre los años 1995 y 1999, resumió su evaluación sobre la Reforma Agraria mexicana —un proceso que se ha extendido por décadas— en las palabras siguientes, cuya significación puede extenderse a otras reformas de la región:

La reforma agraria quedó inconclusa, y sus objetivos sociales y económicos no se alcanzaron. Pese a estas limitaciones, la experiencia reformista fue determinante y produjo efectos que conviene analizar para discernir nuevas alternativas. Ni desastre ni triunfo, la reforma es un proceso abierto pero imperfecto; sus soluciones de mediano plazo solo serán viables si se logran de inmediato los acuerdos nacionales y se inician los programas destinados a conducir la reforma a su término. (Warman, s.f.)

La cuestión agraria y de la tierra hoy

La Reforma Agraria fue excluida de las agendas gubernamentales con la crisis económica de fines de la década de 1970 y

8 Véase el Global Slavery Index, disponible en: <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/regional-analysis/americas/>

9 No es claro, sin embargo, el impacto de las reformas agrarias en la pobreza rural. Intuitivamente se diría que éste ha sido positivo. Información de la CEPAL permitiría inferir, sin embargo, que en el largo plazo más ha influido en la reducción de la pobreza rural la evolución general de las economías nacionales que las reformas agrarias (Trivelli y Berdegué, 2019).

de 1980, la llamada década perdida. También fueron abandonadas las pretensiones de un desarrollo hacia adentro basado en la industrialización. Para afrontar la crisis, una de cuyas expresiones más dramáticas fue la abultada deuda externa, muchos gobiernos se alinearon con el neoliberalismo; así, redujeron el gasto público, achicaron el Estado, abrieron las economías y promovieron las grandes inversiones, entre ellas las agroindustriales y las industrias extractivas. En la década de 1990, ya había culminado la etapa de dictaduras militares y los nuevos gobiernos de prácticamente todos los países fueron resultado de procesos electorales. Pero las políticas económicas fueron determinadas por los organismos financieros internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Actualmente, la cuestión agraria y de la tierra se enfrenta a nuevos retos, sin haber superado varios de los antiguos. Plantear actualmente una Reforma Agraria implicaría afrontar estos nuevos retos. En nuestra opinión, son cuatro los más importantes.

En primer lugar, no han desaparecido totalmente los latifundios tradicionales. Aunque modernizados, mantienen una cultura anacrónica. Pero el núcleo de los latifundios de hoy es la gran agroindustria, sobre todo volcada a la exportación, tecnológicamente muy avanzada, muy conectada con la globalización, no dependiente de mano de obra servil, sino de obreros y empleados asalariados. Suele ser, además, parte de grandes corporaciones con intereses económicos diversificados.

Esta agroindustria ha desarrollado una narrativa en la que se presenta como paradigma de la modernidad agraria deseable, de la eficiencia y de la competitividad en la economía global. Suele tener una enorme influencia social, económica y política ahí donde se localiza. Su presencia puede gravitar más sobre esos territorios que la misma presencia de agencias estatales, pero no por el ejercicio de la fuerza —aunque en ocasiones puede hacer uso de ella, que era lo común antaño—, sino principalmente por el control de los mercados, y por su desmesurado peso económico y social en sus espacios de influencia.

Esta agroindustria tiene mucho predicamento en los gobiernos que, seducidos por su exitosa expansión en los mercados internacionales, por la utilización de tecnologías de vanguardia y por las transformaciones en el paisaje rural, la apoya, la subsidia y, para muchos de ellos, es el modelo a seguir, sin evaluar debidamente su impacto social y ambiental. Los artículos a los que he hecho mención lo muestran con claridad.

No son el latifundio de antaño cuya existencia anacrónica era uno de los argumentos para reformar el agro. Esta supuesta superioridad de la gran agroindustria hace más difícil el reclamo por una mayor equidad en la distribución de la tierra, reclamo que pasaría necesariamente por una regulación de los tamaños máximos que puede poseer un propietario. Como veremos más adelante, esta presencia dominante dificulta una adecuada gobernanza de la tierra, pues es un actor muy poderoso e influyente en el Estado, y no es claro por qué estarían dispuestos a diluir esta influencia al

aceptar participar en instancias en las que sus intereses serían susceptibles de negociación frente a actores menos poderosos y con reclamos acumulados.

En segundo lugar, el comercio internacional, incluyendo el de productos agrícolas, se ha modificado mucho, y gran parte de las operaciones se realizan reguladas por tratados de libre comercio. En este marco, América Latina se ha convertido, según estimaciones de la FAO, en la mayor exportadora neta de alimentos del mundo (FAO, 2015), y los latifundios modernos ocupan un papel principal en este nuevo arreglo económico comercial. Este posicionamiento consolida el peso internacional y la legitimidad de la gran agroindustria entre los gobiernos, los organismos intergubernamentales y un muy importante sector de la opinión pública nacional e internacional. Por lo demás, los compromisos asumidos por los gobiernos en estos tratados, tanto bilaterales como multilaterales, limita su capacidad de definir políticas con autonomía.

La globalización de los mercados de alimentos y las reglas que la rigen, además, han contribuido a fortalecer el poder de un reducido número de transnacionales que ejercen una influencia oligopólica en esos mercados y, de rebote, en las economías agrarias nacionales y en el sistema alimentario mundial.

En tercer lugar, se encuentran las innovaciones tecnológicas. El desarrollo de la cién-

cia y tecnología en las últimas décadas está cambiando las formas de producción en todos los campos de la economía —incluyendo la agricultura— con una velocidad y una radicalidad asombrosas.

En el caso de la agricultura, puede mencionarse la transgénesis, la nanotecnología y el CRISPR; también el uso de drones y el extraordinario desarrollo de sensores que miden lo que se quiera, y con resultados en tiempo real: humedad, plagas, estado del suelo; asimismo, han aparecido la agricultura vertical, la hidroponía, la utilización de luces LED, entre otros avances. Estas tecnologías están redefiniendo no solamente la actividad agraria, sino también el tipo de productor, el tipo de empresa, las especializaciones necesarias, etcétera. Muchas de estas innovaciones requieren inversiones importantes y pueden ser, por lo tanto, una nueva causa de desigualdad en el campo. Se está gestando un “nuevo agro” en el que los actores no son los mismos, en el que los instrumentos y las técnicas serán casi irreconocibles, en el que la función de la tierra y el agua, tal como la conocemos, será diferente (como en el caso de la hidroponía). Es lo que algunos llaman la agricultura 4.0.¹⁰

Para simplificar: se ahondará un dualismo en las formas de producción. Por un lado, encontraremos un agro intensamente tecnologizado, que dependerá de conocimientos sofisticados y de grandes inversiones —muy vinculado a la globalización—, pero

10 Verónica Villa Arias, de la organización ETC, llama Agricultura 4.0 a la que usa “robots, drones aéreos y acuáticos, tractores auto-pilotados, inteligencia artificial, miles de sensores eléctricos, biológicos, acústicos, visuales, olfativos e imágenes hiper-espectrales” (2019: 13). Y advierte: “Quien posea estos datos encabezará las tendencias en la producción agrícola” (Villa Arias, 2019).

con impactos ambientales y sociales inciertos, cuando no adversos; por otro lado, tendremos un agro más convencional, el que mayormente conocemos hoy y que es el practicado por el vasto universo de pequeños productores. Cabe preguntarnos ¿cómo puede la agricultura familiar intervenir en esta tendencia para incorporar provechosamente aquellas tecnologías que le puedan ser útiles y, al mismo tiempo, resistir para que esta revolución tecnológica no la avasalle y no continúe con el deterioro de los recursos naturales?

En cuarto lugar, el calentamiento global influye, y cada vez más, en las condiciones climáticas en las que se desenvuelve la agricultura, y la afecta negativamente las más de las veces. Esta amenaza era ignorada en la época de las Reformas Agrarias del siglo pasado, pero hoy día la sostenibilidad de la actividad agraria, que en este marco de cambio climático depende de la forma en la que se usa la tierra, se ha convertido en una necesidad urgente e impostergable. Esta urgencia se hace más imperiosa aun porque nuevas investigaciones van demostrando que los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, lejos de exagerar la amenaza del calentamiento global, han subestimado su ritmo y severidad.¹¹

La amenaza del calentamiento global —a la que hay que agregar el deterioro de los recursos naturales, que no depende del clima, sino de malas prácticas— ha contribuido a

poner en un destacado lugar de la agenda global la importancia de la agricultura familiar en toda su diversidad (campesina, indígena, pequeña agricultura comercial), pues es considerada la más adecuada para una agricultura sostenible, la más amigable con la naturaleza. No es una casualidad que 2014 fuera declarado por la ONU “Año Internacional de la Agricultura Familiar” y que, en este 2019, se inicie la “Década de la Agricultura Familiar”, también promovida por las ONU. Con toda su importancia, la sostenibilidad no es la única razón por la que la agricultura familiar ha sido revaluada: también lo es porque en gran número de países, particularmente en aquellos de medianos y bajos ingresos, es la principal abastecedora de alimentos y creadora de empleo; porque presta una gran variedad de servicios ambientales indispensables; porque es poseedora de conocimientos y prácticas esenciales para la sostenibilidad de la agricultura; y porque es heredera de una rica cultura, continuamente recreada.

Sobre la gobernanza

Líneas atrás, hemos hecho un breve repaso de algunos de los principales aportes de las Reformas Agrarias y también de sus limitaciones; luego, hemos esbozado los nuevos retos a los que se enfrenta el agro, los que tendrían que ser considerados en un nuevo planteamiento de Reforma Agraria. Me referiré ahora al tema de la gobernanza de la tierra.¹²

11 Según informó Scientific American el pasado mes de agosto, referido por Franzen (2019).

12 Surge una pregunta, cuya respuesta se antoja polémica: ¿es la gobernanza una alternativa a la Reforma Agraria para enfrentar y resolver los problemas de los derechos sobre la tierra? ¿Hasta qué punto la gobernanza de la tierra reemplaza a la necesidad de una Reforma Agraria ahí donde esta parezca necesaria? ¿O son complementarias?

¿Qué cambios hubo —si los hubo— en el comportamiento de los Estados después de las Reformas Agrarias? El Estado es, al final de cuentas, el que dicta las normas más importantes que gobiernan el acceso a la tierra y la implementación de estas depende, en buena medida, de su voluntad política y de su relativa autonomía —al menos teórica— respecto de los grupos de interés. ¿En qué medida las Reformas Agrarias han facilitado la gestación de espacios de encuentro entre los diferentes actores de alguna manera vinculados a la tierra?

El uso del concepto de gobernanza ha ido ganando espacio al menos desde la década de 1990. A pesar de su amplia difusión, sigue siendo un concepto en construcción, todavía impreciso, y hay muchas definiciones. En casi todas ellas la gobernanza está asociada al “ejercicio del buen gobierno”, a la participación de “múltiples actores”, a la voluntad de consensos, a evitar o resolver conflictos, a la búsqueda del bien común, a fortalecer la democracia. El Estado —reiteramos— es el principal actor de la gobernanza: es el que toma las decisiones, el que define las normas, el que vela por que se cumplan, el que sanciona su incumplimiento. Sin embargo, la gobernanza implica que estas decisiones reflejen el interés armonizado de los actores. No hay que esforzarse para apreciar que en la propuesta de gobernanza hay un elemento utópico, pues supone la buena voluntad de todas las partes, transparencia, disposición a sacrificar intereses en aras del consenso y de la equidad, no solo en los acuerdos que puedan adoptarse, sino también en su implementación. Pero no por inalcanzables las utopías dejan de ser

necesarias, pues su valor reside en que son orientadoras.

No es casual que la principal propuesta de gobernanza relativa a la tenencia de la tierra se llame *Directrices voluntarias para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*, aprobada por la FAO. Entendemos que el carácter voluntario no se debe solamente a una concesión al realismo para que los gobiernos se animen a suscribirlo, sino a la dificultad real de llevarlas a la práctica.

Los informes que —como dije— fueron elaborados para nutrir este documento han logrado, en una extensión muy breve, expresar las grandes dificultades para lograr una “gobernanza responsable de la tenencia de la tierra”. A continuación, intento resumirlas.

En primer lugar, en casi todos los países considerados, se constata la presencia dominante y, además, creciente de los grandes agronegocios o agroindustrias, la cual es sistemáticamente estimulada por las políticas públicas. Más aún, el apoyo a estos agronegocios, que exportan la mayor parte de su producción, resulta para muchos gobiernos la principal política de Estado dirigida a la cuestión agraria. La agricultura familiar está claramente subordinada a esta orientación hegemónica.

En segundo lugar, en las últimas décadas, muchos gobiernos han emitido normas que reconocen los derechos de los campesinos y las poblaciones indígenas sobre sus tierras individuales y comunales, y en algunos casos reconocen u otorgan la gestión autónoma de sus territorios. Son numerosos los gobiernos que han ratificado

tratados internacionales vinculantes, como el Acuerdo 169 de la OIT, y suscritas declaraciones y directrices no vinculantes, pero que los compromete moral y éticamente. Gobiernos que han salido de situaciones bélicas internas se han comprometido a hacer modificaciones legislativas importantes que establecen compensaciones y derechos de los campesinos a la recuperación de las tierras que perdieron.

En tercer lugar, son varios los gobiernos que han aprobado normas en reconocimiento de los derechos de las mujeres —incluyendo aquellos sobre la tierra— con el fin de reducir las brechas seculares existentes en comparación con los derechos de los hombres.

En varios casos, estas normas han sido el resultado de las presiones ejercidas sobre el Estado por las organizaciones campesinas y de mujeres, a veces con elevados costos, incluyendo la pérdida de vidas. Raramente son el resultado de negociaciones o de lo que podríamos reconocer como algún tipo de gobernanza.

No obstante, en casi todos los informes, se constata que hay una distancia entre la existencia de leyes y de compromisos derivados de acuerdos, y su concesión práctica; que los objetivos contenidos en las leyes no se traducen en las políticas realmente existentes; que los derechos reconocidos legalmente de los campesinos sobre sus tierras no tienen el mismo valor que las concesiones de tierras otorgadas por los gobiernos a la industria extractiva; que allí donde se han aprobado leyes que reconocen los derechos de la mujer a la tierra hay muchas resistencias a su cumplimiento.

¿Qué hacer?

Una de las preguntas planteadas a quienes elaboraron los informes nacionales fue cuáles serían los principales procesos por impulsar para garantizar el ejercicio de los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra.

Algunos respondieron que el camino adecuado no es necesariamente la aprobación de nuevas leyes, sino el cumplimiento de aquellas que ya existen y que son favorables a la población rural, y la asignación de los recursos requeridos para su implementación. Pero las respuestas dejan en suspenso cómo lograrlo, cómo generar en el Estado la necesaria voluntad política y cómo contrarrestar la enorme influencia que tiene el gran agronegocio en la definición de las políticas gubernamentales.

Una segunda línea de propuestas apunta a la necesidad de implementar Reformas Agrarias. Es decir, señalan la urgencia de ir más allá del cumplimiento de las normas existentes favorables al campesinado y exigir una redistribución de tierras, lo que nos hace recordar los planteamientos de las Reformas Agrarias del siglo pasado. Aunque no se abunda en detalles —la brevedad de los informes no lo permite—, se infiere de sus diagnósticos que estas reformas deberían modificar radicalmente la prioridad que las políticas gubernamentales dan a los grandes agronegocios, en tanto que estos concentran grandes extensiones de tierras, generalmente las más fértiles, y también el acceso al agua.

En los informes nacionales, se hace escasa mención a experiencias de gobernanza, po-

siblemente porque no las hay o porque son consideradas incipientes y no lo suficientemente importantes para ser destacadas. Pero sí hay referencias a prácticas de autogobierno en las comunidades campesinas y a las autonomías territoriales de pueblos indígenas. El análisis y sistematización de estas prácticas dejarán, sin duda, lecciones útiles para la gestión de mercados de tierras en el ámbito de la comunidad, aunque aún no pueden considerarse formas de gobernanza si el Estado —central o subnacional— no está involucrado, por las razones ya mencionadas: es el Estado el que formalmente dicta las normas, las hace cumplir y sanciona los incumplimientos.

Reforma Agraria y gobernanza en un agro diferente

Páginas atrás hacíamos referencia a cuatro nuevos retos a los que debe responder el agro en la actualidad: la persistencia de la gran propiedad (la agroindustria), los cambios en el comercio mundial de productos agrícolas, el calentamiento global, y los avances de la ciencia y la tecnología. Seguramente no son los únicos, pero su huella en la actualidad y en el futuro son, sin duda, de innegable importancia. Cabe reflexionar sobre cómo estos retos deben ser considerados tanto en las nuevas propuestas de Reforma Agraria como en los contenidos y las modalidades de gobernanza de la tierra.

Estos retos involucran, afectan e interrogan a la agricultura familiar en la medida en que influyen en las posibilidades y límites de su desarrollo y en el pleno ejercicio de sus derechos sobre la tierra y sobre las

condiciones necesarias para darle valor. Pero también le exigen —no solo a ella, sino a todos quienes explotan la tierra— asumir responsabilidades que antes no eran visibles, como lo veremos a continuación.

Es fundamental reivindicar el derecho de hombres y mujeres a la tierra, el acceso a ella y el respeto a las diferentes formas de tenencia. Pero también es imprescindible que esa tierra reivindicada pueda ser puesta en valor de manera sostenible. Por lo tanto, los retos deberían ser tomados en cuenta en cualquier planteamiento de nuevas Reformas Agrarias, así como ser considerados en los temas que deben ser tratados en el marco de procesos de gobernanza de la tierra.

En particular, quiero referirme al cambio climático, un tema que genera nuevas responsabilidades y nuevos derechos con relación a la tierra. Un reciente documento de la ILC plantea con claridad que “la forma en que se usa la tierra determinará nuestra supervivencia como humanidad y nuestra capacidad para revertir el cambio climático y regenerar la fertilidad de los suelos que necesitamos para alimentar a la creciente población mundial”,¹³ y concluye que “estos son algunos de los desafíos más importantes de nuestro tiempo y todos dependen de nuestro uso de la tierra en la actualidad” (Guereña y Wegerif, 2019: 1). Esta no es una afirmación que se pueda tomar a la ligera, y hay que extraer las consecuencias que se deriven de ella.

El representante regional de la FAO, Julio Berdegué, lo expresó de otra manera en

13 Las cursivas son mías.

una reciente conferencia con motivo del lanzamiento regional del Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028: “El 78 % de las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible depende exclusiva o principalmente de acciones emprendidas en las zonas rurales del mundo” (Berdegué, s.f.).

Si lo que está en juego es la supervivencia de la humanidad, entonces quienes definen cómo se usa la tierra —tanto los grandes agronegocios como los medianos productores y los agricultores familiares— tienen que asumir la responsabilidad de hacer un uso sostenible de ella. La sociedad tiene hoy día el derecho a exigir a todos los productores que practiquen una agricultura sostenible. El derecho a la tierra debe tener como obligación inherente y concomitante el asumir esta responsabilidad. Una Reforma Agraria debe reclamar no solo su mejor distribución, sino también que esa tierra sea utilizada de manera apropiada. Una gobernanza responsable de la tierra debería ir más allá del reconocimiento de los derechos de la población rural sobre la tierra e incluir las responsabilidades derivadas de estos derechos.

Para cumplir con estas ineludibles responsabilidades, productores y productoras, a su vez, adquieren nuevos derechos que hagan posible crear y ampliar las condiciones para la generalización de una agricultura sostenible. En este aspecto, el papel de las políticas públicas es indispensable. Se requiere reorientar, entre otras, las políticas de inversión pública, de crédito, de promoción y difusión de tecnologías apropiadas, de capacitación, de infraestructura de comercialización, y de apoyo al mantenimiento y desarrollo de la agrobiodi-

versidad. Pero también deben definirse políticas que limiten y desincentiven, con decisión, las formas de explotación de la tierra que se basan en el monocultivo, en el uso intensivo de químicos y de fuentes de energía fósiles, y en cultivos que demandan grandes cantidades de agua.

Reflexiones finales

En conclusión, la cuestión agraria ha cambiado mucho desde los años en que se implementaron Reformas Agrarias en varios países en el último medio siglo. A pesar de su importancia, no lograron cumplir con todas sus promesas, y el tema de la tierra se ha vuelto más complejo. No solo persisten problemas que se arrastran desde siempre, sino que también han surgido nuevos que no es posible ignorar. Ha habido importantes acuerdos internacionales en favor de los campesinos, de los pueblos indígenas y de los derechos de las mujeres, pero hay mucha resistencia a llevarlos a la práctica. El desarrollo de formas de gobernanza capaces de contribuir a superar intereses que son diferentes, y aun contrapuestos, entre actores con grandes asimetrías de poder es todavía, en lo esencial, una promesa.

Por otro lado, vincular los derechos a la tierra con los nuevos desafíos que hemos precisado es necesario e inevitable. Lo precisa bien el documento de la ILC al que hemos hecho referencia: la supervivencia de la humanidad depende de cómo se usa la tierra. Los agricultores, y en especial la mayoría constituida por la agricultura familiar, tienen el derecho a exigir no solo el acceso seguro a la tierra, sino a las condiciones para practicar una agricultura sostenible.

Todos estamos involucrados en ello, pues todos seremos afectados. Todos necesitamos que haya una gobernanza responsable de la tierra y todos debemos presionar para que ocurra. Todos requerimos que los Estados se comprometan a lograr este fin. Tomando las palabras del Secretario General de las Naciones Unidas: “Antes o después, los Gobiernos siempre siguen a la opinión pública, en todos los lugares del mundo. Debemos seguir contando la verdad y confiar en que los sistemas políticos, especialmente las democracias, acabarán por cumplir con lo que la gente cree necesario” (Mars, 2019).

Referencias

Albertus, M. (2015). *Autocracy and Redistribution. The Politics of Land Reform*. Cambridge University Press.

Berdegué, J. (s.f.). Charla magistral durante el lanzamiento regional del Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028. Fecha de consulta: 1 de setiembre de 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1205800/>

Franzen, J. (2019). “What If We Stopped Pretending? The climate apocalypse is coming. To prepare for it, we need to admit that we can't prevent it.” *The New Yorker*, 08 de setiembre. Fecha de consulta: 1 de setiembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2kaXACW>

Guereña, A. y Wegerif, M. (2019). *Framing Document on Land and Inequality*. An ILC Research Project. Joint Draft 2, 27th March.

Mars, A. (2019). “António Guterres: ‘La naturaleza está enfadada y te devuelve el golpe’”. *El País*. Fecha de consulta: 19 de setiembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/09/18/actualidad/1568787715_166210.html.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2015). “América Latina se consolida como el mayor exportador neto de alimentos del mundo, según la FAO”. *FAO*. Fecha de consulta: 5 de setiembre de 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/358031/>

Soto Baquero, F. y Gómez, S. (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Concentración y extranjerización*. Santiago de Chile: FAO.

Trivelli, C., y Berdegué, J. A. (2019). *Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO. Fecha de consulta: 5 de setiembre de 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5508es/ca5508es.pdf>.

Villa Arias, V. (2019). “Digitalización y poder corporativo en la cadena industrial alimentaria: Agricultura 4.0”. *América Latina en movimiento*, 543. Fecha de consulta: 9 de setiembre de 2019. Disponible en: <https://www.alainet.org/sites/default/files/alem-543.pdf>

Warman, A. (s.f.). “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo”. Fecha de consulta: 5 de setiembre de 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/j0415t/j0415t09.htm>

PERÚ

Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en Perú luego de las Reformas Agrarias

Alejandro Diez Hurtado*

La Reforma Agraria peruana de 1969 produjo una serie de cambios importantes en la tenencia de la tierra, muchos de los cuales vienen siendo revertidos. Durante las primeras décadas tras su desarrollo, entre 1969 y 1992, la Reforma Agraria generó prácticamente la desaparición de la gran propiedad privada en beneficio del agro asociativo y de las comunidades campesinas. En el proceso, los modelos empresariales promovidos por la reforma fracasaron en su gran mayoría. Ello dio lugar, por un lado, al incremento del número de comunidades campesinas —que pasarían de cerca de 3000 a más de 6000—; por otro, se generó un proceso de parcelación de la tierra en beneficio de pequeños agricultores, lo que incrementó el número de unidades agropecuarias, actualmente en un número cercano a 2'300,000. Este proceso vino acompañado de un cambio en los patrones de cultivo y crianza: disminuyó

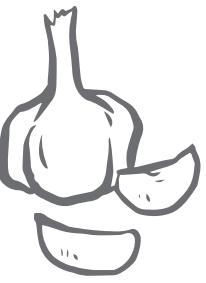
inicialmente la actividad ganadera en beneficio de la agricultura. Con los años, esta producción se orientaría crecientemente al mercado, aunque persiste aproximadamente un 15 % de productores que se mantienen en niveles de subsistencia o autoabastecimiento.

A partir de la década final del último siglo, cambiaron las reglas de protección del acceso a la tierra de comunidades y campesinos, y se estableció un nuevo marco de apoyo a la producción empresarial de agroexportación, principalmente en la costa. Este proceso se evidencia en la facilidad y exclusividad concedida por el Estado para la adquisición de nuevas tierras a grupos industriales, principalmente en zonas con irrigación generada mediante deuda pública. Asimismo, en algunos espacios de la costa, antiguos propietarios han logrado reconstituir antiguas haciendas bajo impulso empresarial agroexportador. La consecuencia de estas políticas ha sido la generación de espacios productivos —en costa y selva— con extensiones mayores a las existentes en las haciendas anteriores a la Reforma Agraria.

Los pequeños parceleros y las familias campesinas también se han encauzado crecientemente a la producción para el mercado, lo que ha generado cierta especialización en los cultivos y la orientación a la siembra de variedades mejoradas, que suponen mayor inversión y productividad. Esta pequeña producción conlleva, en múltiples espacios, la oportunidad de alcanzar importantes nichos de mercado, en particular en los casos del café y el cacao, a través de



* Jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).



la organización de asociaciones, pequeñas empresas y cooperativas que logran aglutinar la producción y acceder a mercados locales y de exportación. Por otro lado, en las zonas más altas de la cordillera, se genera un cambio en las crianzas: se ha reemplazado las ovejas por vacas con el fin de producir leche, la cual es comprada por conglomerados industriales, pero asegura un pequeño ingreso constante.

Del lado de las comunidades, importantes propietarias de tierra, se han terminado por aceptar los programas de titulación de tierras en las zonas de riego conservando la propiedad comunal en las zonas de cultivos de secano y ganadería. Aunque los procesos de titulación de estas tierras obligan al registro de estas como propiedad conyugal —como una forma de reconocer los derechos de las mujeres—, los mecanismos son imperfectos y no garantizan sus derechos. La mayor parte de los títulos termina en manos de varones jefes de familia, en tanto que la mayor parte de las dirigencias comunales, aun incluyendo participación femenina, está bajo el control masculino.

La competencia interna por recursos genera, en el interior, procesos de pseudoprivatización de tierras de pastoreo en las comunidades. Las formas de gobierno de estas exhiben un retraso en función de las necesidades actuales: aptas para la defensa de la tierra, no tienen la capacidad suficiente para impulsar el desarrollo de las comunidades. Por otro lado, el soporte y presupuesto del Estado favorece a los gobiernos municipales que, de alguna ma-

nera, sustituyen a las comunidades como agentes del desarrollo local, pero que no se ocupan de los procesos de gobernanza (o defensa) de la tierra. Esta debilidad en las comunidades se agrava por la fragilidad de sus asociaciones y gremios de carácter regional y nacional, que tienen limitada capacidad de presión sobre el Estado y que también carecen de los soportes técnicos y económicos necesarios para garantizar mayor incidencia y agencia en las negociaciones, presión y reivindicaciones frente al Estado.

El contexto de amenaza a las formas colectivas de tenencia y de propiedad de la tierra se expresa y verifica en una serie de medidas que favorecen la inversión no solo en la producción agropecuaria, sino también en la concesión de derechos sobre el agua, el manejo forestal y, sobre todo, sobre el subsuelo para minería metálica, no metálica e hidrocarburos. Los derechos de concesión son tan o más sólidos y respaldados por el Estado que los derechos de propiedad, y son concedidos discrecionalmente por este, sin proceso de consulta alguno, los cuales son posteriores a las concesiones y no son vinculantes, con lo que no protegen necesariamente a las comunidades.

El control de mercados en algunos rubros (fibra, leche, caña, algodón, arroz) supone una limitación a los ingresos de los pequeños productores. Estos deben producir, muchas veces, en condiciones que, además de no asegurarles una ganancia o ingreso que justifique y recupere su inversión, ponen en riesgo su supervivencia.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Perú

Un primer elemento central es mejorar e incrementar la capacidad de gobierno de las poblaciones sobre sus recursos; ello implica un apoyo en capacidad de gestión y de inversión. Para esto, es necesario el soporte del Estado a la pequeña agricultura y a la organización comunal. Desde hace varias décadas, el Gobierno desactivó las direcciones de comunidades campesinas y nunca ha tenido una sección de apoyo a la pequeña agricultura. Solo desde junio de 2019, a raíz del último paro agrario, se está reconsiderando el tema. Sin procesos de desarrollo y de mejora de los recursos que manejan las poblaciones rurales, va a ser difícil garantizar los derechos sobre la tierra; para lograrlo, se requiere el concurso y la participación del Estado.

En segundo lugar, se requiere incrementar la participación de la población rural en los procesos de planificación y decisión sobre el uso de los recursos que comparten. Ello supone, por un lado, mejorar e incrementar los recursos y las capacidades de las asociaciones e instancias gremiales, y las facultades organizativas de las poblaciones rurales en ámbitos más amplios que el local. Por otro lado, implica mejorar las capacidades y representatividad, agencia y capacidad de las poblaciones rurales en el gobierno de sus recursos y territorios, asegurando el uso de algunos recursos estratégicos, como el agua y los bosques.

Un tercer elemento necesario es reforzar y ampliar los derechos de los que ya disponen las poblaciones rurales: el derecho a la consulta previa, y el derecho a la disposición y decisión sobre los recursos del suelo, así como a la participación política en las instancias locales y regionales de planificación y presupuesto. También deben ampliarse dichos derechos, en particular, los beneficios generados por la concesión de los recursos del subsuelo, que actualmente solo benefician al Estado y a los gobiernos regionales y locales, pero no a las comunidades y poblaciones rurales.

En cuarto lugar, es importante el desarrollo de la asociatividad y la búsqueda de mayor presencia y agencia en las cadenas de comercialización de los productos, procurando un —al menos pequeño— incremento en los márgenes de retorno de los productores locales. Ello puede requerir sea el incremento en la transformación de productos en las bases sea la capacidad (asociativa) de alcanzar directamente algunos mercados.

Una quinta recomendación consiste en desarrollar y promover los derechos de las mujeres tanto al acceso como a la decisión sobre la disposición, uso y beneficios de la tierra. Actualmente estos son insuficientes, precarios o intermediados por instancias colectivas que no garantizan los mismos derechos ni en el uso de los recursos ni en las instancias que toman las decisiones colectivas sobre ellos. Ello supone tanto un trabajo en instancias de política y del Estado y gobiernos locales, como en las mismas organizaciones campesinas y en las comunidades.

Finalmente, se requiere una mayor presencia, visibilidad y participación en las instancias de decisión del Estado, la posibilidad de participar de manera permanente y orgánica en algunas instancias de decisión y en programas susceptibles de influir en el desarrollo productivo y agrario.

Referencias

Eiguren, L; Eiguren, F; y Durand, F. (2018). *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú.* Lima: Cepes-Oxfam.

Escobal, J.; Fort, Ricardo; Zegarra, Eduardo (2015). *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario.* Lima: Grande.

Diez, A. (2014). "Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones". En: Diez, A.; Fort, R.; y Ráez, E (editores). *Perú: el problema agrario en debate*, Sepia XV. Lima: Sepia.

Eiguren, F. (editor). (2006). *Reforma Agraria y desarrollo rural en la región andina.* Lima: Cepes.

Mayer, E. (2017). *Cuentos feos de la Reforma Agraria.* Lima: IEP.

COLOMBIA

Reforma Agraria en Colombia: una necesidad para construir paz

Javier Lautaro Medina Bernal¹⁴

constante expulsión del campesinado pobre hacia zonas de frontera selvática, lugares con presencia mínima del Estado y muy pocas posibilidades de integración con el resto de la nación (González, 2004: 11); ello ha generado la constante apertura de la frontera agraria. A pesar de que ha existido crecimiento económico en el sector, la pobreza rural sigue siendo grave: para 2014, la pobreza monetaria extrema era más del triple en lo rural que en lo urbano y la pobreza multidimensional 2.8 veces más alta (Misión Rural, 2015: 13).



Introducción

Colombia sufre la persistencia de los problemas de la tierra como la desigual distribución de la tierra, el uso inadecuado de la tierra y los recursos naturales, la alta informalidad de la tenencia, una política impositiva regresiva, la nula caracterización de las tierras rurales, entre otros. Estos problemas, heredados desde la Colonia, y profundizados a través de la violencia y la opción, desde los gobiernos, por un modelo de desarrollo rural inequitativo, han sido constitutivos y, a su vez, causa de una configuración territorial específica en la que cada región del país manifiesta estos problemas de forma particular.

En Colombia, nunca se implementó una reforma que redistribuyera la propiedad de la tierra. Por el contrario, se produjo una

En ese mismo año, después de doce meses de intensas movilizaciones de sujetos populares del campo, la Cumbre Agraria¹⁵ inició su pliego de demandas exigiendo “Una política de Reforma Agraria integral que redistribuya y democratice la propiedad de la tierra, que desmonte el latifundio como expresión histórica de la desigualdad y genere acceso seguro a la tierra para quienes carezcan de ella, así como la garantía de la autonomía territorial para campesinos, indígenas y afros” (Cacep, 2014). Esta exigencia no solo fue una respuesta ante la política de tierras y desarrollo rural del Gobierno de la época y anteriores; también, al abandono de la Reforma Agraria como un objetivo de política prioritario en el país, al sucesivo desmonte de la institucionalidad agraria que debería acompañar este proceso y a los fenómenos de acumulación de tierras a

14 Miembro del Equipo Tierras y Derecho al Territorio de CINEP/Programa por La Paz. Facilitador de la Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio (ENI Colombia)

15 La Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular es un proceso en el que confluyen movimientos organizativos de sectores indígenas, afrodescendientes, campesinos, urbanos y periurbanos.



través de la violencia¹⁶ y la corrupción. Por otro lado, comprende un elemento central de la discusión sobre Reforma Agraria en el país actualmente: la demanda de las organizaciones del campo para alcanzar el reconocimiento de autonomías territoriales y la ampliación de la representación política para la toma de decisiones. Esto representa ya no solo una perspectiva de acceso a la tierra, sino un horizonte de control de su uso y de los recursos naturales en medio de un modelo corporativo extractivista que se ha implementado en las últimas décadas en el país.

Reforma Agraria: objetivo formulado, nunca alcanzado

Para 1961, el Estado colombiano, en el marco de la Alianza para el Progreso, se propuso, entre otras metas, reformar la estructura social agraria para eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierra al campesinado que no contaba con esta (Ley 135). Este objetivo se ha mantenido en el tiempo en la legislación nacional: Ley 1 de 1968, Ley 30 de 1988 y Ley 160 de 1994,¹⁷ pese a sus nulos resultados. Por ejemplo, el Censo Nacional Agropecuario mostró que, si en 1960, las propiedades mayores a 500 ha representaban el 29 % de la superficie del país, para 2014, era el 66 %. Además, para este último año, las propiedades con un rango menor a 10 ha representan el 81 % del to-

tal de explotaciones, pero no cubrían más que el 5 % del total de las áreas censadas, mientras que las explotaciones de más de 2000 ha eran solo el 0.1 % del total y ocupaban casi un 60 % de dicha área (Oxfam, 2017). En definitiva, la desigualdad en el acceso a la tierra se ha profundizado y la política pública no ha logrado revertirla, no ha desarrollado medidas consistentes con este fin y, por el contrario, ha contribuido con creces a mantenerla.

Tres elementos son clave para comprender la dinámica institucional que ha contribuido a que no se alcance el objetivo de la Reforma Agraria: por un lado, el sector ha visto cómo, desde la década de 1990, se ha reducido la institucionalidad agropecuaria en el marco de ajustes fiscales. En este proceso, se distorsionó en sentido del *desarrollo rural* y se dejaron de lado campos de acción como el pesquero, el manejo de los recursos naturales relacionados con la producción agropecuaria, el forestal y la administración del acceso y uso de la tierra y de sus derechos de propiedad (PNUD, 2011: 312). Por otro lado, gremios económicos han controlado la política de tierras y agraria, y han sido los principales beneficiarios de una política de desarrollo rural centrada en el crecimiento económico y la productividad que no se preocupa por la redistribución. Ejemplo claro de ello es el fuerte impulso a la agroindustria en detrimento de la agricultura familiar campesina, a lo que subyace la idea de que la mayor

16 Los cálculos oficiales dan cuenta de más de 8.3 millones de hectáreas (358,937 predios) despojadas o abandonadas por la violencia (CNMH, 2013: 76) y de más de 6.5 millones de personas desplazadas forzadamente, de las cuales el 87 % provenía del campo (CNMH, 2015).

17 En esta reforma se dio paso al mercado de tierras como mecanismo de redistribución de la tierra en función de la ineficiencia de la acción privilegiada del Estado.

productividad —económica, por supuesto, y no socioambiental— está en las fincas medianas y grandes por encima de las pequeñas, pese a la evidencia que muestra lo contrario;¹⁸ por lo tanto, el sujeto del desarrollo rural debe ser el empresariado y no el campesinado. Esto se produce en el marco de un proceso de desvalorización del campesinado y de una estrategia de oídos sordos frente a sus demandas. Finalmente, en materia de acceso, se ha privilegiado la asignación de baldíos por encima de otros mecanismos de redistribución,¹⁹ lo que ha consolidado la expansión de la frontera agraria y ha obviado de la política zonas centrales productivas que tienen más fortalecidos sus derechos de propiedad.

Acuerdo de Paz y Reforma Rural Integral

Uno de los hitos más recientes para la discusión sobre Reforma Agraria ocurrió en 2016 con la firma del Acuerdo Final de Paz, que se fijó como objetivo la transformación estructural del campo, el cierre de brechas entre lo urbano y lo rural, y la creación de condiciones de bienestar para la población rural a través de una Reforma Rural Integral (RRI) como parte de las condiciones necesarias para superar el conflicto social y armado.

La RRI contempla medidas de política pública vinculadas al acceso a tierras, por ejemplo, a través de un Fondo de Tierras de Distribución Gratuita;²⁰ formalización;²¹ creación de la jurisdicción agraria; constitución de Zonas de Reserva Campesina; medidas para garantizar la caracterización de las tierras rurales en Colombia y las áreas de conservación y su protección; elaboración de planes de desarrollo con enfoque territorial en las zonas más afectadas por el conflicto con participación de las comunidades; el diseño y el desarrollo de planes nacionales dirigidos a mejorar la infraestructura, los servicios básicos para la población rural y la garantía de sus derechos sociales; y el apoyo a la economía campesina, familiar y comunitaria.

Casi tres años después, los resultados no son los mejores, particularmente en lo relativo a la democratización del acceso a tierras y la regulación de los conflictos de uso del suelo. No obstante, lo más preocupante es que la política pública del actual Gobierno, pese a las declaraciones públicas respecto del cumplimiento de dichas medidas, apunta a objetivos de desarrollo centrados en el crecimiento económico vía extractivismo, por fuera de la perspectiva del Acuerdo de ampliar el acceso a tierras y fortalecer la economía campesina.

18 Véase Berry (2018).

19 Entre 1962 y 2011 se asignaron baldíos en un área de 20'179,387 ha que beneficiaron a 555,000 familias campesinas mientras que vía Subsidio integral de Tierras fueron 254,404 hectáreas con 19,000 familias campesinas. Los otros mecanismos que presentan menores cifras son la compra directa, bienes provenientes de extinción de dominio y la constitución de Zonas de Reserva Campesina. En materia de grupos étnicos se titularon 5'298,009 para 66,452 familias para comunidades afrodescendientes y 31'631,248 para 103,821 familias de pueblos indígenas (CGR, 2013: 48).

20 Con una meta de 3'000,000 de hectáreas.

21 Con una meta de 7'000,000 de hectáreas.

Hacia adelante

Demandada por las organizaciones sociales del campo y excluida de la agenda del Gobierno actual —más centrado en formalización que en redistribución—, la Reforma Agraria sigue siendo una política necesaria para Colombia. Algunos de los aspectos urgentes en el horizonte de su construcción son los siguientes:

- a. Implementar de manera efectiva la RRI, que proteja y amplíe las formas de organización territorial de los grupos étnicos, fortaleciendo las zonas de reserva campesina y reconociendo jurídicamente otras formas de territorialidad campesina.
- b. Ampliar la representación política del campesinado: aumentar su participación en el sector; reconocer sus derechos específicos, para lo cual la reciente Declaración de Naciones Unidas constituye una importante base; y desarrollar figuras como la consulta previa para este grupo.
- c. Desarrollar una política pública efectiva sobre agricultura familiar, que ya cuenta con unos lineamientos que establecen sus campos de actuación.²²
- d. Hacer efectivos los derechos de las mujeres rurales a través de la implementación de la normativa existente²³ y la inclusión de la perspectiva de género en todas las actuaciones del sector.

Referencias

Berry, A. (2018). “Tamaño y eficiencia en la agricultura colombiana”. En Gutiérrez Sanín, F. (editor académico). *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*. Bogotá: Universidad del Rosario, pp. 51-64.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica*. Bogotá: CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH.

Contraloría General de la República (CGR). (2013). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura*. Bogotá: CGR.

Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep). (2014). *Pliego de exigencias de la Cumbre Agraria. Mandatos para el buen vivir, por la Reforma Agraria estructural, la soberanía, la democracia y la paz con justicia social*. Fecha de consulta: 31 de julio de 2019. Disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article13670>

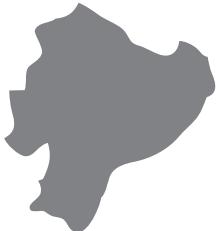
González, F. (2004). “Conflictos violentos en Colombia. Una perspectiva de largo plazo”. En García, M. (editor). *Controversia (Extraordinario)*. Bogotá: Cinep.

22 Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

23 Principalmente, la Ley 731 de 2002.

Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural). (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Oxfam. (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último Censo Agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.* Bogotá: Oxfam.



ECUADOR

Gobernanza de la tierra en el Ecuador*

Gonzalo Herrera**

Esteban Daza***

Marcela Alvarado****

Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en Ecuador luego de las Reformas Agrarias

Al hablar de gobernanza de la tenencia de la tierra, se hace referencia a un complejo de relaciones que involucran, por un lado, el acceso a la tierra y a otros bienes comunes (agua, semillas, bosques, etcétera) y, por otro, la gestión de la tierra y de los territorios. En países del sur global, como el Ecuador, durante el último medio siglo, la gobernanza de la tierra —como instrumento de acceso a derechos para las poblaciones más vulnerables (campesinos, pueblos y nacionalidades)— ha adolecido de grandes debilidades, por lo que no ha logrado disminuir los niveles de inequidad en el acceso a la tierra ni garantizar la soberanía alimentaria.

Hasta la primera mitad de siglo XX, la tierra estaba organizada mediante un modelo caracterizado por grandes haciendas que la concentraban y mantenían el control de la mano de obra: el 49 % de la tierra se encontraba en haciendas de más de 500 ha; las de más de 100 ha concentraban el 64.2 %. Las dos Reformas Agrarias que han tenido lugar en el país —1964 y 1973— se inscriben en este contexto. Además, se han ejecutado una serie de políticas públicas y normativas legales, las cuales han estado basadas, no obstante, en una débil gobernanza de la tierra a favor de comunidades y campesinos, pero, estratégicas y positivas para los sectores del capitalismo agrario e industrial en expansión (Daza, Santillana y Herrera, 2017).

Durante todos estos años, se observan características que se han mantenido constantes en torno al acceso a la tierra, como la inequidad; en cambio, en relación con la gestión de este recurso, se pueden verificar transformaciones. En muchas zonas de la sierra, la mayor parte de las grandes haciendas fue perdiendo terreno y capacidad de control político, pero las que sobrevivieron se modernizaron gracias al apoyo de los programas de gobierno, controlando las mejores tierras de los valles centrales y las destinaron a la producción agroindustrial: leche, flores, brócoli, entre otros cultivos. En la costa, en las zonas donde se

* El presente artículo es una colaboración en el marco de la Plataforma por la Tierra y los Territorios Sostenibles (ENI Ecuador), la cual es impulsada por el SIPAE y el IEE, entre otros actores.

** Coordinador Académico del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

*** Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

**** Investigadora del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE). Facilitadora de la Plataforma por la Tierra y los Territorios Sostenibles (ENI Ecuador)

encuentran las tierras más productivas, el proceso fue distinto: los hacendados resistieron a la Reforma Agraria, y las políticas e inversión de los gobiernos sirvieron para que se especialicen rápidamente en la producción agroindustrial de exportación —banano, palma, caña, cacao, café—, con una amplia participación de pequeños productores familiares.

En 1994, a pesar de la presión indígena, las normativas estatales declararon el fin de la Reforma Agraria y pusieron una serie de barreras de protección a la propiedad privada de la tierra que frenó cualquier gobernanza en favor de los campesinos. Según el último censo agropecuario en 2001, la gran propiedad sigue manteniendo la misma proporción de tierra que antes de la década de 1950 (el 60 % de la tierra está en manos de haciendas de más de 100 ha) y la superficie en producción pasó de 6'399,700 ha a 12'355,830 ha. De este modo, las haciendas de más de 100 ha, en términos absolutos, hoy controlan más tierra que antes (pasaron de 4'263,000 ha a 5'260,709 ha) (Santillana, Herrera y Daza, 2016).

Después de más de 20 años de la aplicación de políticas neoliberales sobre la tierra y el territorio,²⁴ en el país, se apro-

bó una nueva Constitución, en la que se plantea una gobernanza de la tierra que proscribe el latifundio y crea bases para avanzar en la desprivatización y distribución de recursos productivos (tierra y agua). La Constitución de 2008 se destaca por promover el régimen de soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza y del buen vivir. En ese momento, las organizaciones indígenas y campesinas mantuvieron los debates sobre *otra gobernanza de la tenencia de la tierra* y plantearon una nueva ley de tierras que sancionara el acaparamiento y distribuyera la tierra. Sin embargo, las élites y el mismo Estado “progresista” crearon trabas para que dichas propuestas no fueran aprobadas y, en su lugar, se promulgaran normativas de soporte del *status quo* de inequidad en el acceso a la tierra y, por lo tanto, de retroceso en materia de derechos.²⁵

Como ya se ha mencionado, el Ecuador es un país con alta concentración de la tierra; hasta 2013, el índice de Gini era de 0.79, realidad caracterizada por propietarios privados nacionales de los grupos económicos tradicionales. Este proceso se complejiza con el acaparamiento mundial de tierras que también ha incidido en nuestro país, según lo afirman Borras Jr. et al. (2013). Efectivamente, en forestación,

24 En 2000, la crisis económica del Ecuador obligó al país a asumir el dólar estadounidense como moneda nacional tras un fuerte proceso de devaluación de la moneda local. Este hecho potenció procesos de migración del campo a la ciudad, así como la migración internacional, en particular hacia Estados Unidos y Europa, lo que incide en las dinámicas territoriales locales como la feminización y el envejecimiento de la población del campo.

25 Las expectativas sobre la distribución de los recursos productivos se vieron altamente limitadas con la publicación de la Ley de Tierras, en 2016; la Ley de Aguas, en 2014; y la Ley de Semillas, el 2017. La denominada deuda agraria aún sigue pendiente; sin embargo, los grupos económicos nacionales agroindustriales se han favorecido y, en algunos casos, se han establecido alianzas con empresas transnacionales por acuerdo estatal.

se menciona la presencia de la empresa Eucapacific, de capitales uruguayos y chilenos; en palma aceitera, la empresa Epacem; en conservación y turismo, Mashpi Lodge, de inversión privada, o el parque Samanes, de inversión estatal (Alvarado, 2019). La política minera en el Ecuador se ha ampliado, debutando como un país de minería a gran escala con el proyecto estratégico Condor Mirador, el cual inició la producción apenas el pasado 18 de julio de 2019. La política petrolera y minera, a partir de 2007, busca expandirse a lo largo de todo el Ecuador. Como consecuencia, se han suscitado varios impactos sociales y ambientales en los territorios campesinos, de pueblos y nacionalidades: procesos de despojo de tierras, incumplimiento de la consulta previa, libre e informada, entre otros, lo que viola derechos humanos colectivos.

A pesar de este tipo de “gobernanza hegemónica de la tierra” en el Ecuador, las organizaciones indígenas y campesinas mantienen el interés por el acceso a la tierra, ya sea de forma colectiva o por familias, que están en permanente disputa por acceder a la tierra. Actualmente, la vía más común es la compra-venta, ya que otros mecanismos se ven limitados. El acceso a la tierra vía herencia también persiste y presenta complejidades en cuanto a la fragmentación de la tierra; asimismo, en la actual Ley de Tierras, se reconocen y se garantizan los derechos colectivos de la tierra y territorios ancestrales, aunque para su aplicación aún no existe institucionalidad.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Ecuador

Entre los procesos más importantes para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra, se encuentran los siguientes:

- a. El régimen de soberanía alimentaria.
- b. Algunos de los mecanismos de acceso a la tierra que establece la Ley de Tierras, como el Fondo Nacional de Tierras y el reconocimiento de los territorios ancestrales.
- c. Los procesos de diálogo regionales y nacionales en plataformas multiactor.
- d. La visibilización de las acciones a favor de la gobernanza de la tierra y de las amenazas a los territorios y vulneración de derechos individuales y colectivos.
- e. Búsqueda de un Estado plurinacional en el ejercicio diario.

La presión y acción política de las organizaciones indígenas y campesinas lograron incluir en la Constitución de 2008 algunos elementos interesantes para reactivar la producción de la agricultura familiar y retomar elementos de su lucha histórica, como la distribución de los recursos, entre ellos la tierra. Gracias a esta victoria, se estructura en el país la posibilidad de crear otra gobernanza de la tierra, de carácter popular y campesino, a través del programa agrario sustentado en la soberanía alimentaria.

Durante los últimos diez años, las organizaciones sociales de la agricultura familiar campesina y de mujeres han venido impul-

sando procesos que van reescalando desde abajo la política nacional desde la agroecología y desde los mercados campesinos alternativos. Estos procesos, sumados a la Constitución, deben seguir siendo impulsados, pues son procesos que permiten el ejercicio del poder legítimo sobre la soberanía territorial y alimentaria.

En segundo lugar, uno de los mecanismos para el acceso a la tierra que se establece en la Ley de Tierras es el Fondo Nacional de Tierras (FNT); sin embargo, han transcurrido tres años desde la publicación de la ley y diez años desde el mandato establecido en la Constitución de 2008, y aún no se ejecuta. En este tiempo, se construyeron dos propuestas para la activación del FNT desde organizaciones de base de la sociedad civil de la sierra norte del Ecuador, articuladas a la Red Tierra, Territorios y Comunidades. No obstante, los voceros del Ministerio de Agricultura argumentaron que hay limitaciones económicas y, por lo tanto, no hay posibilidad de activación a corto plazo.

Las organizaciones del pueblo afroecuatoriano de Imbabura y Carchi demandan elaborar de forma participativa el reglamento del FNT; realizar un nuevo Censo Nacional Agropecuario, sobre el cual se construyan políticas que garanticen la soberanía alimentaria; conformar el Consejo Consultivo de la Política Agropecuaria con participación de las organizaciones de la agricultura familiar campesina, pueblos y nacionalidades para dar seguimiento a las políticas de tierra y veeduría social de la gestión del FNT; asignar presupuesto del Estado (al menos el 1 %); y determinar que, para la compra de tierras, no se

pague más del 10 % del avalúo catastral (Monitoreo Tierras, 2018).

Como tercera recomendación, la propuesta de establecer espacios de diálogo con diversos actores de la sociedad civil, así como del Estado con distinto nivel de incidencia, fomenta que se vayan estableciendo relaciones y alianzas para potenciar las demandas sociales en el proceso del cumplimiento de los derechos humanos individuales y colectivos respecto de la gobernanza de la tierra. Asimismo, permite entrar en un proceso de intercambio de experiencias y saberes posibles de ser reproducidos en otros espacios y procesos de formación.

En cuarto lugar, se debe impulsar el registro, la visibilización y la difusión como estrategias que permitan exponer las experiencias de gobernanza de la tierra para fortalecer los diálogos colectivos. Asimismo, es una estrategia para reducir las amenazas y establecer mecanismos de defensa de los territorios, así como para sostener alianzas entre las organizaciones sociales.

Finalmente, a manera de cierre, se puede decir que la gobernanza de la tenencia de la tierra en el Ecuador demanda la concreción de una serie de mecanismos que permitan garantizar los derechos estipulados en la Constitución de 2008 y en normativas internacionales que buscan garantizar sociedades sustentables y equitativas. Se trata de avanzar hacia una gobernanza basada en la plurinacionalidad e interculturalidad que reconozca y respete la diversidad de pueblos y nacionalidades, los modos de vida en los territorios y las autonomías

para decidir sobre la tierra y los territorios con formas de gestión propias. Actualmente, existen esfuerzos locales en los que las organizaciones indígenas, campesinas y afroecuatorianas vienen impulsando procesos de gobierno comunitario que enfrentan la lógica hegemónica de un Estado rígido y vertical. A nivel regional y nacional, se requiere vincular estos debates como búsqueda de procesos locales alternativos al modelo hegemónico para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones sobre la tierra.

Referencias

Alvarado, M. (2019). "Grandes transacciones de tierras en el Ecuador en el contexto de acaparamiento global de tierras". En Simón, M. (editor). *Grandes transacciones de tierra en América Latina. Sus efectos sociales y ambientales*, pp. 120-37. Buenos Aires: Fundapaz.

Borras Jr, S. M.; Kay, C.; Gómez, S.; y Wilkinson, J. (2013). "Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 38, pp. 75-103.

Daza, E.; Santillana, A.; Herrera, S. (2017). "Modernización conservadora en el campo ecuatoriano". En López Andrade, A.; Terán Pazmiño, D.; e Hidalgo Flor, F. (editores). *Desafíos del pensamiento crítico. Memorias del Décimo Congreso Ecuatoriano de Sociología y Políticas*, tomo IV.

Monitoreo Tierras. (2018). "Organizaciones del pueblo afroecuatoriano de Imbabura y Carchi exigen creación del Fondo Nacional de Tierras". *Monitoreo Tierras. Monitoreo de la Problemática sobre Tierras y Territorios en Ecuador* [entrada de blog], 11 de agosto. Fecha de consulta: 21 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.monitoreodelatierra.com/single-post/2018/08/25/Sin-T%C3%ADtulo>.

Santillana, A.; Herrera, S.; y Daza, E. (2016). "Tierra y Territorio: continuidad del conflicto y modelo de desarrollo en el campo". En Rhon Dávila, F.; y Pastor Pazmiño, C. (editores). *50 años de Reforma Agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas*. Quito: Ediciones La Tierra y Universidad Andina Simón Bolívar.

BOLIVIA

Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en Bolivia luego de las Reformas Agrarias

Oscar Bazoberry Chali²⁶



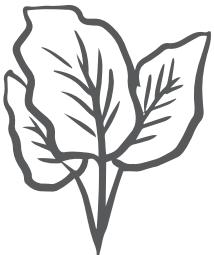
Durante su vida republicana, Bolivia transitó, desde mediados del siglo XX, de la ampliación de un sistema complejo —fomento y fortalecimiento a la producción capitalista del agro— a un sistema de tenencia campesino, indígena, originario. Para ello, reconoció los derechos colectivos sobre la tierra y amplió la frontera de las comunidades en nuevos asentamientos alrededor de casi todo el territorio nacional.

Desde la perspectiva legal, las luchas campesinas e indígenas, no reconocidas en su mayoría, promovieron dos momentos históricos: la Reforma Agraria de 1953 y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006, refrendada casi en su totalidad en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) vigente desde 2009. De este modo, se estableció que todas las

tierras fiscales comprometidas para su distribución serán asignadas en propiedad, exclusivamente, a título colectivo. También garantizó la propiedad privada empresarial con la condición de que cumpla funciones económicas y sociales: institución del desarrollo rural, reafirmación de la soberanía alimentaria y protección a la madre tierra como sustento ideológico-político de la economía plural. De esa manera, la ruta histórica de la reivindicación campesina, indígena y originaria, y la consolidación de la agroindustria nacional convergerían en cierto sentido.

Para diciembre de 2015, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) reportó como superficies saneadas y tituladas a favor de empresas y propiedades medianas 8 millones de hectáreas; 19.7 millones a favor de campesinos y comunidades interculturales (suman propiedades comunitarias y pequeña propiedad); 10.6 millones para territorios indígenas originarios y campesinos (TIOC) de tierras bajas; y 13.3 para TIOC de tierras altas. Según estas cifras, más del 50 % de la tierra titulada se encontraría en manos de campesinos, indígenas y originarios. Es lamentable que no exista información de los años posteriores. Sin embargo, mediante informes parciales del Estado Plurinacional de Bolivia, se deducen avances puntuales en territorios indígenas. Es el caso del territorio indígena multiétnico (TIM), con la reciente titulación aproximada a 184,000 ha. Al menos dos millones habrían sumado las comunidades interculturales en el oriente y Amazonía del país; unos miles, las pequeñas propiedades de altiplano y valles; y más de

26 Coordinador general del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.



tres millones, las grandes y medianas propiedades. Por lo tanto, la estructura general de la propiedad y tierra habría variado levemente, y, mientras no se modifique la Constitución, se mantendrán estos porcentajes de distribución por la vía legal.

En términos de población e importancia económica, también se verifican transformaciones que muestran el crecimiento de la economía campesina y empresarial capitalista, muchas veces imbricados los distintos sectores —como los productores de soya, caña de azúcar, arroz y maíz en pequeña y mediana escala—. El crecimiento de las unidades de producción agropecuarias (UPA) censadas en 2013 es un dato importante que debe tomarse en cuenta; este es coherente con la distribución de tierras en regiones del oriente y de la Amazonía, y con la incursión de nuevos actores, como los menonitas en los últimos 30 años. Las UPA contabilizaron un total de 871,927 en toda Bolivia, 10 veces más que las registradas por el censo de 1950, tres veces más que en 1984, un tercio más que en 2003 y diez por ciento más que lo estimado en 2008.

Ni la distribución de la tierra ni la participación en la economía es uniforme. Según datos de 2013, 52,224 UPA tienen una superficie cultivada menor a 0.1 ha. En contraste, se registraron 792 UPA con una superficie mayor a 5000 ha. Empero, este tipo de censo levanta solo información básica agropecuaria: los otros sistemas económicos, más vinculados con los recursos naturales del territorio pasan inadvertidos. Esta invisibilidad es altamente significativa en Bolivia por la propiedad colectiva que

no se restringe a la superficie agropecuaria y la importante cifra de 18,589 comunidades rurales registradas.

En términos económicos, el aporte de la población rural y la agropecuaria mantiene un crecimiento leve, pero importante en el contexto nacional. Al igual que otros indicadores, existe una especie de empate entre el crecimiento de la agroindustria de materias primas, y la producción de alimentos y productos de consumo nacional. Entre ambos sectores, el aporte al PIB durante 2018 fue del 15 %, con un crecimiento del 7 %, de modo que superan a otros sectores de la economía, incluidos los extractivos, hidrocarburos y minería. Se debe tomar en cuenta que gran parte de la economía de autoconsumo no se contabiliza y que el peso de la coca es bastante discutible, pero, en términos económicos, estaría alrededor del 6 % del total de la producción agropecuaria.

Por lo tanto, fue exitoso el mecanismo de atención de las demandas de tierras, incluso con los tropiezos y obstáculos que empañan situaciones particulares en todos los sectores. Sin embargo, durante los últimos tres años, el Gobierno ha dado señales de que podrían aflorar tensiones entre diferentes tipos de propiedad y sistemas productivos. Este es el caso de la promoción de los biocombustibles a base de caña de azúcar y soya, razón por la que se verifican tres millones de hectáreas de nuevas tierras en producción; otro ejemplo es el cambio de las normativas para el uso del suelo que permite la sustitución de bosque por pastizales.

La nueva demanda de crecimiento de la frontera agrícola por parte del Gobierno presenta varios riesgos. A corto plazo, puede presentarse un incremento de la presión sobre la propiedad colectiva o su incorporación a sistemas productivos mecanizados, sistemas de alquiler, explotación de facto, entre otros. A mediano plazo, es posible que se produzca la extranjerización de la propiedad de la tierra y de varios procesos productivos y de mercado, la pérdida de soberanía sobre las semillas y tecnologías locales, y, peor aún, el retorno de las condiciones de violencia y movilización de los sectores rurales.

Si bien los vientos se presentan favorables para los capitales transnacionales, hay que considerar que, en términos estructurales, las condiciones ecológicas, geográficas, sociales, políticas y culturales de Bolivia son muy distintas a países y situaciones que se muestran exitosas en su incorporación al mundo a través de la producción agropecuaria. Por ello, su progreso será limitado y no estará exento de conflictos.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Bolivia

En ese escenario, el Estado dispone, aún, de un marco normativo apropiado para garantizar el derecho y el poder de decisión

de la población rural; lo que falla son sus instituciones y la discutible política —en términos técnicos, financieros y éticos— de querer sustituir los ingresos de los hidrocarburos por recursos de la agricultura, con lo cual se occasionaría un enorme daño a la biodiversidad del país.

Es imprescindible impulsar los procesos que surgen desde la sociedad civil organizada y la ciudadanía informada, y acompañar a las organizaciones sociales y gremios con el fin de que retomen la iniciativa de sus agendas históricas y los nuevos desafíos que proponen los consumidores nacionales, en consecuencia con las problemáticas globales como el deterioro ambiental.

Referencias

Bazoberry Chali, O. (2018). "Ruralidad plurinacional y expansión del capital en Bolivia". En Rubio, B. (editor). *América Latina en la mirada: transformaciones rurales en la transición capitalista*. Ciudad de México: UNAM, pp. 253-289.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca). (2018). Informe Bolivia. En Bautista, R & Bazoberry, O. *Informe 2017: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. La Paz: IPDRS - MRTT, pp. 73-108.



BRASIL

Gobernanza de la tierra en zonas rurales y urbanas de Brasil

Anamaria Medeiros, Patricia Chaves, Polly Cavalcanti y Tereza Borba

En Brasil, la cuestión de la gestión de tierras es extremadamente política. El país tiene uno de los índices Gini más altos de concentración de tierras y desigualdad de renta. En 2019, alcanzó el mayor nivel registrado: 0.6257 (FGV1, 2019), lo que demuestra el aumento de dicha concentración de renta y tierras. Como lo evidencian los datos anteriores, los programas de Reforma Agraria no han modificado la estructura agraria del país; además, con una de las más altas tasas de urbanización del mundo —85 % (ONU Habitat, 2011)—, Brasil afronta un serio problema en la provisión de tierras para los programas de vivienda en zonas urbanas, lo que obliga a más de 11.42 millones de personas a vivir en favelas, palafitos o asentamientos informales (IBGE 2, 2010).

En cuanto al marco legal, la Constitución Federal de 1988 es considerada la constitución ciudadana por reconocer que to-

dos y todas tienen los mismos derechos, garantizando la amplia participación de la sociedad civil en la elaboración e implementación de las políticas públicas a través de diferentes mecanismos y espacios de participación. Sin embargo, en la práctica, la situación es muy diferente: persiste la desigualdad en el acceso, uso y control de la tierra, tanto en zonas rurales como urbanas, como se verá más adelante.

En este contexto, las desigualdades de género son muy evidentes. Según los datos del Censo de la PNAD²⁷ (IBGE, 2019), las mujeres representan el 51.8 % de la población, pero solo el 12 % de las personas propietarias de tierra son mujeres. Entre los no propietarios —como asentados y arrendatarios—, los porcentajes son incluso menores. Si se considera el área de la propiedad, las mujeres poseen solo un 5.5 % de las tierras cultivables en Brasil (IBGE, 2017). En el país, la desigualdad de género en el acceso a la propiedad de las tierras es un aspecto más de la extrema y creciente concentración del recurso en las manos de pocos desde el período colonial. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), entre 2003 y 2010, el número de minifundios —pequeñas y medianas propiedades— disminuyó, mientras creció la cantidad de grandes propiedades —los latifundios—.

El contexto rural y la Reforma Agraria

La Ley 601 del 18 de setiembre de 1850, o Ley de Tierras, reforzó la desigualdad que ya existía en la estructura agraria del

²⁷ PNAD, Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Encuesta Nacional por Muestreo de Domicílios, en español)

país en el periodo colonial de las sesmarias. El primer marco del proceso de legalización de la posesión de tierra en el país estableció que las tierras solo podrían ser adquiridas a través de la compra, venta o donación del Estado, que dio los títulos de las tierras a quienes ya las ocupaban y determinó que desde aquel momento sería considerado crimen obtener tierras por posesión, sin pago o documento de donación. La Ley de Tierras hizo inviable la posesión de tierras por parte de las mujeres y los esclavos liberados.

En 1964, el Gobierno militar elaboró y promulgó la Ley 4504/1964, conocida como *Ley de la Reforma Agraria* en Brasil; surgió a partir de la necesidad de distribuir tierras en el país y tenía como objetivo determinar los niveles de productividad y caracterizar el uso social de las tierras. El 4 de noviembre de 1966, el Decreto 59465 instituyó el Primer Plan Nacional de la Reforma Agraria; luego, fue creado el Incra, dirigido especialmente a la colonización de la Amazonía.

La escena agraria brasileña siguió sin muchas modificaciones en cuanto a la Reforma Agraria y reestructuración de tierras hasta la Constitución de 1988, que empeoró la situación al legitimar el latifundio productivo. Así, los años de 1990 quedaron marcados profundamente por la expansión de la agroindustria y la intensificación de la concentración de las tierras y no por alguna medida tomada para, por ejemplo, combatir el acaparamiento de tierras o la realización de la Reforma Agraria, ya que la gestión de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) defendía la idea de que no ha-

bía más latifundios en Brasil; ello hizo crecer la lucha por la tierra y las ocupaciones de latifundios improductivos en el país.

Durante el primer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003), se lanzó el Segundo Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), considerado un avance al hacer referencia a una Reforma Agraria más amplia, que pretendía dar acceso a la tierra a 520,000 familias. Según los resultados finales, fueron beneficiadas 381,000 familias; sin embargo, estas estadísticas son cuestionadas, porque, en el cómputo, se consideraron asentamientos antiguos y algunos reasentamientos.

Tras la destitución de Dilma Rousseff en 2016 y la llegada al poder de Michel Temer, la coyuntura agraria nacional sufrió cambios significativos; principalmente se produjo el fomento de las políticas públicas en favor del avance del proyecto neoliberal y de la agroindustria, en detrimento del campesinado. Defendiendo la “Reforma de la Reforma Agraria”, el Gobierno aprobó la MP 75915/2016, sobre la regularización de tierras rurales y urbanas, la eliminación de los créditos concedidos a los asentados de la Reforma Agraria y la regularización de tierras en el ámbito de la Amazonía legal; además, instituye mecanismos para perfeccionar la eficiencia de los procedimientos de venta de inmuebles de la Unión.

Si se comparan los datos del Censo Agropecuario del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2006 y 2017, se observa que el área de los latifundios creció en 2.7 % y el número de tierras arrendadas se duplicó: de 14.9 millones de hec-

táreas en 2006 a 30 millones en 2017. Por otro lado, la cantidad de pequeñas propiedades (de hasta 10 ha) continúa representando el 50 % de los establecimientos del país; sin embargo, al analizar el área de estas propiedades, se verifica que fue reducida del 2.7 % del territorio nacional en 2006 al 2.2 % en 2017. Ello demuestra el crecimiento de la extrema concentración de tierras en el país.

En los primeros 8 meses del actual presidente Jair Bolsonaro (2019), ya se ha detenido el funcionamiento de la Reforma Agraria dos veces, la última por tiempo indefinido. La expresa suspensión de las inspecciones en inmuebles rurales y, consecuentemente, la no expropiación son resultado de la Ley de Presupuesto Anual, que ha afectado más de 250 procesos de adquisición de tierras relacionados con la Reforma Agraria.

Gobernanza de tierras urbanas: la perspectiva de la realización del derecho a la vivienda

Brasil ha sido un referente mundial en relación con el marco legal del derecho a la vivienda. El Capítulo de Política Urbana de la Constitución Federal de 1988 aseguró importantes instrumentos para el desarrollo pleno de las funciones sociales en la ciudad; además, garantizó a la mujer el derecho al título de dominio o concesión de uso, independientemente de su estado civil. La misma Carta Magna, a través de la Reforma Constitucional 26, en 2000, garantizó el derecho a la vivienda como un derecho social y fundamental. Ello determina que no es una facultad del gober-

nante promover ese derecho; es su obligación: se ha vuelto una responsabilidad objetiva del Estado.

Posteriormente, con la Ley Federal 10275/01-Estatuto de la Ciudad, se produjo la reglamentación del Capítulo de la Política Urbana, en la que fueron establecidos los mecanismos para asegurar el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, teniendo como directriz la *gestión democrática de la ciudad*. Fueron previstos varios instrumentos jurídicos y urbanísticos que pueden ser congestionados por los ciudadanos y ciudadanas, y por el Poder Público, en un ejercicio de formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos, con vistas al acceso a la tierra, a la vivienda y las ciudades sostenibles.

Aún en el marco legal del derecho a la vivienda, fue promulgada la Ley Federal 13465/17 con nuevas normas y procedimientos aplicables a la regularización de tierras. Estos aseguran la importancia de la persona beneficiaria de la regularización, pues le otorgan la facultad de solicitar la instauración del proceso que desencadenará las etapas de la regularización, hasta la titulación plena de los ocupantes.

A pesar de todo este marco constitucional y legal, no se ha asegurado, sistemáticamente, la conquista del derecho a la vivienda y la habitabilidad, a causa de la escasa efectividad jurídica finalmente evidenciada.

Gestión de tierras indígenas y quilombolas: demarcación de territorios y conflictos

Según datos del IBGE de 2010, los pueblos indígenas están constituidos aproximadamente por 897,000 personas, lo que corresponde al 0.47 % de la población nacional. Son conocidas alrededor de 305 etnias, hablantes de 274 lenguas. Esta población, según el Conselho Indigenista Missionário (CIMI), está concentrada en las 1296 tierras indígenas, que se encuentran en diversas fases del proceso de demarcación. De estas, 401 están demarcadas; 306, en alguna fase del proceso de demarcación; 65 se encuadran en otras categorías que no son la de tierra tradicional; y 530, sin ningún tipo de providencia del Estado para iniciar el proceso de demarcación.

A pesar de que la población quilombola solo será incluida en el censo de IBGE en 2020, los datos de investigadores en el área señalan que existen alrededor de 2471 comunidades reconocidas y certificadas por la Fundación Palmares; la certificación es el primer paso para la regularización de la posesión de tierra, realizada por el Incra. Entre ellas, solo 207 detentan la posesión de la tierra, lo que dificulta el acceso a las políticas públicas a aquellas que no la poseen. El informe del Gobierno federal de 2010 señala que hay 80,000 familias incluidas en el registro único. Sin embargo, el estudio Brasil quilombola de 2013 señala la existencia de 1.17 millones de personas y 214,000 familias.

En Brasil, las áreas ocupadas por pueblos indígenas son legisladas por el Estatuto del Indio-Ley 6001 del 19 de diciembre de 1973 y por la Constitución Federal de 1988. La Ley 6001/1973 (Estatuto del Indio) trata acerca del reglamento de la situación jurídica de los indios y de las comunidades indígenas. Aunque muchos de sus dispositivos hayan sido revocados por legislaciones posteriores —incluyendo la Constitución Federal de 1988— parte de la ley se mantiene en vigor. Es el caso, por ejemplo, del artículo 22, según el cual “los indios detienen la posesión permanente de las tierras que habitan y el usufructo de las riquezas naturales existentes en sus tierras”. Por otra parte, la Constitución Federal de 1988 estableció “los derechos originarios de las poblaciones indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”, y las conceptualizó como “habitadas en carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las indispensables para la preservación de los recursos ambientales necesarios a su bienestar y las necesarias a su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones” (artículo 231),²⁸ y “a los restantes de las comunidades de los quilombos que estén ocupando sus tierras” el reconocimiento de la propiedad definitiva “debiendo el Estado emitir los títulos respectivos” (artículo 68 de los Actos de las Disposiciones Constitucionales Transitorias).²⁹

Después de la Constitución de 1988, algunos decretos fueron establecidos para tratar la situación de las tierras indígenas y quilombolas:

- Decreto 1141/1994 (con alteraciones efectuadas por el Decreto 3799/2001),

28 La traducción es nuestra.

29 La traducción y las cursivas son nuestras.

- publicado el 19/05/1994, dispone sobre las acciones de protección ambiental, salud y apoyo a las actividades productivas para los pueblos indígenas.
- Decreto 1775/1996, de enero de 1996, reglamenta el proceso de demarcación de las tierras indígenas, describiendo las etapas que deben ser cumplidas por el poder público.
 - Decreto 4340/2002: reglamentó artículos de la Ley nº 9.985/2000 (SNUC) relativos a varios temas, entre ellos: compensación por impacto ambiental significativo, reasentamiento de poblaciones tradicionales residentes en unidades de conservación.
 - Decreto 4.887/2003 de 20/11/2003, reglamenta el procedimiento para identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por restantes

de las comunidades quilombolas de que trata el artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución Federal de 1988.

Por fin, los instrumentos jurídicos asignan a los territorios indígenas el carácter de “propiedad pública, estatal y posesión privada, pero colectiva, no identificable individualmente”.

- Decreto nº 7.747/2012 de 5 de junio, instituye la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas - PNGATI, con el objetivo de garantizar y promover la protección, la recuperación, la conservación y el uso sostenible de recursos naturales de las tierras y territorios indígenas.

ARGENTINA

Gobernanza de la tierra en Argentina: ¿persistencias o cambios?

Daniela Savid*

Es de público conocimiento que el patrón de distribución de la propiedad rural en América Latina fue muy concentrado. Según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el 1 % de los propietarios de América Latina concentra más de la mitad de las tierras agrícolas: la región registra la distribución de la tierra más desigual del mundo. El coeficiente de Gini, aplicado a la distribución de la tierra, alcanza a 0.79, muy por delante de Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55). Argentina no es ajena a esta situación y, si se analiza su historia, no solo se podrá ver que no hubo un proceso de Reforma Agraria, sino que se dio un proceso inverso de acumulación y concentración de tierras por parte de determinados grupos o sectores.

Esto se puede explicar por varios factores:

- El *sistema de organización política* del país, un sistema federal de gobierno, en el que los recursos naturales son com-

petencia de las provincias y no del Estado nacional.

- El *sistema jurídico*, basado netamente en el derecho absoluto a la propiedad privada.
- El *sistema agrario*, estructurado fuertemente sobre la región pampeana, con un sistema de producción agroexportador con grandes estancias o terratenientes; además, en los últimos años, con un crecimiento de las formas societaria de estos: la tierra ahora es concentrada por grupos de socios o personas jurídicas.
- La *diversidad cultural* e intereses contrapuestos entre la idiosincrasia de productores pampeanos (organizados en sistemas de empresa y cooperativas, y que buscan la reivindicación de la propiedad privada y mayor productividad) y de las regiones extrapamppeanas (basados, en general, en minifundios, producciones diversificadas, menos capitalizadas y con fuerte presencia de comunidades campesinas e indígenas).

Muchos autores remarcan la necesidad de describir y explicar este proceso inverso a la Reforma Agraria que se dio en la Argentina, dividiendo al país en dos subregiones: la Argentina pampeana —la región con mayor productividad agrícola y para la cual se diseña la mayoría de las políticas agropecuarias— y la Argentina extrapamppeana —donde se dieron los mayores procesos de conquista y colonización—. Dicha región tiene fuerte presencia de agricultores familiares, organizaciones campesinas,



* Coordinadora de Programas de la Fundación Plurales. Facilitadora de la Iniciativa ODS y Acceso a la Tierra.

indígenas, y pequeños y medianos productores. En los últimos años, se ha visto un fuerte proceso de expansión de la frontera agropecuaria para la industria extractiva del monocultivo (entre otros) con graves consecuencias ambientales (desmonte, degradación de suelos, etcétera), socioeconómicas (cambios en la forma de producir, al ser más rentable arrendar la tierra que producirla de modo familiar) y socioculturales (nuevas tensiones en relación con los títulos de tierras, conflictos en las comunidades, etcétera).

Esta tajante división —por un lado, una región rica, fértil y que produce para la exportación y, por otro, una región heterogénea, riesgosa y que produce para el mercado interno, con una actual activación económica mediante la incorporación de transgénicos y uso de agroquímicos— solo pone en evidencia conflictos territoriales y sociales. En este contexto, quienes “hablan” por el “sector agrario” son, por lo general, aquellos que pertenecen a la primera categoría, quienes materializan un modelo productivo diferente al de la agricultura familiar o de subsistencia. Por esta razón, la idea de que “no se necesita una Reforma Agraria” podría dar cuenta, en realidad, de la región pampeana y no de todo el país (Reboratti, s.f.).

Sin embargo, más allá de todos los factores mencionados anteriormente, sí se pueden mencionar algunos cambios que buscaron avanzar en procesos de distribución más equitativa de tierras, aunque no en el sentido más estricto del concepto de *Reforma Agraria*, con resultados heterogéneos e inconclusos en muchos casos.

El primero y más importante de ellos es la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que incorporó, por primera vez, el reconocimiento a la preexistencia étnica y cultural. Este incluye el derecho a la posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas y campesinas, y la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos a toda la legislación nacional con la firma e incorporación de más de 10 tratados y pactos internacionales de derechos humanos. Esto marcó un gran avance, ya que modificó el espíritu de aquella legislación que estaba basada en la propiedad privada y desconocía los derechos de las comunidades campesinas e indígenas de la Argentina.

Luego, en los últimos 15 años, se pueden destacar iniciativas interesantes que, si bien buscan ordenar el territorio y avanzar en políticas de redistribución, no se han traducido en resultados reales y concretos. Ejemplo de estas son la aprobación de la Ley 27118 de Agricultura Familiar (no reglamentada); la Ley 26160 de Tierras, que busca limitar la adquisición de tierras por parte de extranjeros; el relevamiento de las comunidades indígenas (inconcluso); y la creación de un Banco de Tierras (sin aplicación).

Los procesos de distribución de tierras en Argentina se han dado a nivel provincial mediante tierras públicas o fiscales (no sobre la base de tierras que eran originalmente privadas). Salvo en algunos pocos casos, el Estado no aplicó una política de desapropiar tierras de privados con el objetivo de redistribuirlas. Es decir, los procesos de distribución se han dado a través de políticas de colonización en aquellas

provincias que tenían mayor cantidad de tierras fiscales (Patagonia y nordeste argentino). Estos procesos se caracterizaron por ser incompletos, con altos niveles de corrupción y eminentemente patriarcales: las políticas de distribución de tierras fiscales, desde 1960 hacia adelante, se basan en legislaciones que consideran que los hombres productores con hijos varones tienen más posibilidades de ser adjudicatarios de tierras y constituirse como colonos.

Se trata de una gran contradicción: en la realidad de las zonas rurales dispersas de provincias extrapampeanas, si bien la mayoría de los títulos está a nombre de varones jefes de familias, son las mujeres quienes habitan y producen en el territorio. Son ellas quienes reproducen la función de alimentar, producir y sostener el predio, lo que, en consecuencia, también mantiene y garantiza la posesión de esa tierra. Esto se observa principalmente en la región extrapampeana donde existe un proceso de trabajo rural precario, temporario o “golondrina”. Mediante este tipo de proceso, los jefes de familia se retiran por tres o cuatro meses de su hogar varias veces al año para realizar tareas de cosecha, recolección, etcétera, con bajos estándares de cumplimiento de los derechos laborales, mientras las mujeres se quedan en sus predios, produciendo y manteniendo sus tierras.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Argentina

A modo de conclusión, se resaltan algunos procesos que la clase dirigente debería

impulsar o, al menos, considerar en materia de política agraria.

En primer lugar, se debe avanzar en la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar, considerando el acceso a tierras y los medios necesarios para producirla. Además, resulta necesario dotar a dicha ley de presupuesto y avanzar en políticas y programas de desarrollo para la agricultura familiar, buscando que las comunidades persistan en el territorio y trabajen la tierra. Si las acciones del Estado solo se enfocan en la redistribución de la tierra, pero no en los medios para producirla, lo único que fomentarán es un modelo en el que el Estado distribuye tierra, pero el mercado se la apropiá, porque es más rentable venderla que producirla. Por eso, resulta muy importante avanzar en procesos de arraigo. También, es imprescindible concluir los procesos de relevamiento territorial comunitario indígena y avanzar concretamente en la escrituración de tierras comunitarias indígenas. Se deben proteger los territorios indígenas y campesinos prorrogando la Ley de Suspensión de Desalojo de Agricultores Familiares, finalizada el 31 de diciembre de 2018.

Por último, es necesario dar prioridad a las mujeres. Como menciona la doctora Florencia Gómez, se ha demostrado de manera empírica que las mujeres participan de igual manera que los hombres en la defensa de la tierra. En muchos casos, son solo ellas quienes sostienen y aseguran la vida en el territorio. Es necesario trabajar en el empoderamiento y en el trabajo en red de estos grupos de mujeres, que son capaces de dinamizar procesos de ordenamiento

territorial con una perspectiva propia y particular, muy diferente de la forma tradicional machista o patriarcal de articular y construir.

Se puede afirmar que la desigualdad en la Argentina también tiene su origen en la preferencia hacia los varones en las prácticas de herencia, el sesgo masculino en los programas de distribución y titulación de tierras, y el sesgo de género en el mercado de tierras, en el que es menos probable que las mujeres participen exitosamente como compradoras. Es necesario introducir cambios en todos estos ámbitos, con el fin de asegurar a las mujeres un acceso efectivo y más equitativo a este importantísimo activo (Ferro, 2013).

Por ello, se requiere repensar las políticas públicas y el diseño de programas por parte del Estado, pero también por parte de otras instituciones que tienen influencia en el territorio (organizaciones, federaciones, cooperativas, iglesias, fundaciones y ONG) considerando que las mujeres rurales son el fin —pero también el medio— para llevar

adelante procesos de gobernanza de la tierra más sustentables y más equitativos.

Referencias

Ferro, S. L. (2013). Género y propiedad rural. Buenos Aires: MAGyP y UCAR.
Gómez, F. (2019). Directora GAJAT. Entrevista personal. 20 de agosto de 2019. Buenos Aires, Argentina.

Reboratti, C. (2009). *Reforma Agraria en la Argentina: entre utopía y la indiferencia*. Buenos Aires.

Girbal-Blacha, N. M. (s. f.). “La estructura social agraria argentina en el largo plazo”. Fecha de consulta: 21 de agosto de 2019. Disponible en: http://www.voicesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/09_3.pdf
Deere, M. y León, C. (2000). “Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina”.



CHILE

Gobernanza responsable de la tierra en Chile y su amenaza por los conglomerados forestales

José Aylwin³⁰

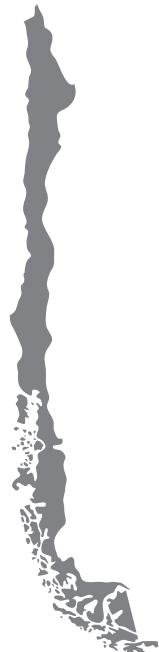
Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en Chile luego de las Reformas Agrarias

En 2017 se conmemoraron 50 años de la Reforma Agraria en Chile. Desde 1967, a través de este proceso, se expropiaron cerca de 10 millones de hectáreas, que representaban un porcentaje significativo del latifundio del país. Los más de 5000 predios expropiados beneficiaron a 55,000 familias campesinas e indígenas. Tal proceso, sin embargo, se vio interrumpido por la dictadura de Pinochet (1973-1990), la que impulsó una “contraReforma Agraria”, devolviendo a sus antiguos propietarios alrededor de 2.5 millones de hectáreas. Junto con ellas, el Estado se reservó un porcentaje significativo de las tierras expropiadas para proceder a su enajenación a privados, a lo que se agregan las tierras entregadas al Ejército. Como consecuencia, se estima que

a los campesinos e indígenas les sería reconocida la propiedad de una parte menor de las tierras expropiadas, en parte importante en parcelas individuales (Faride, 2017).

En la zona central de Chile, el desarrollo de la fruticultura de exportación durante la dictadura daría origen a un proceso de compra de gran parte de las parcelas de la Reforma Agraria, lo que generó un acaparamiento de tierras en poder de las empresas frutícolas. Más al sur del país, la contraReforma Agraria tuvo un grave impacto en el pueblo mapuche, que, con una población de 1.7 millones, constituye el 10 % de la población total del país (INE, 2017). Solo en el caso de las provincias de Arauco, Malleco y Cautín (actuales regiones de Bío Bío y Araucanía), el Estado, a través de la Corporación de Reforma Agraria (CORA), mantuvo en su poder 415,053 ha, expropiadas en favor de campesinos y mapuches, las que correspondían al 58.4 % del total de las tierras allí expropiadas; procedió a rematar gran parte de ellas a los conglomerados forestales preexistentes o emergentes, quienes las adquirieron a precios ínfimos. Junto con la contraReforma Agraria, la dictadura impulsó una política de incentivo a la forestación con monocultivos exóticos —con subsidios en dinero y exención tributaria— que beneficiaría también a los mismos conglomerados privados, la cual se mantuvo hasta 2015.

En consecuencia, las plantaciones de monocultivos forestales hasta 2017 cubrían una superficie aproximada de 2.9 millones de hectáreas, dos tercios de las cuales correspondían a plantaciones de pino radia-



30 Coordinador del Programa de Globalización y Derechos Humanos del Observatorio Ciudadano.



ta; el tercio restante, a plantaciones de variedades de eucalipto. Al menos dos tercios de estas plantaciones de monocultivos se ubican entre las regiones de Bío Bío y Los Lagos, lo que constituye el territorio tradicional del pueblo mapuche (Conaf, 2017). Así, la propiedad de estas empresas se sobrepone a las tierras de ocupación tradicional mapuche, las que, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por Chile, son tierras de propiedad indígena y deben serles reconocidas por el Estado. En muchos casos, también se sobrepone a tierras que el Estado tituló a su favor en el pasado y le fueron más tarde usurpadas.

Si bien son más de veinte las empresas presentes en este territorio —dos de ellas de capitales chilenos: Forestal Arauco, con 1.6 millones de hectáreas, y Forestal Mininco (CMPC), con 766,000 ha—, concentran la mayor parte de la propiedad y de las plantaciones forestales de monocultivos (Aylwin, 2018). En contraste con esta realidad, se estima que el pueblo mapuche cuenta con una propiedad reconocida por el Estado cercana a las 800,000 ha, sumando las tierras que le fueron tituladas en el pasado, equivalentes a medio millón de hectáreas, y aquellas derivadas de la política de compra de tierras indígenas impulsada por el Estado desde 1993, estimadas en 300,000 ha. Esta última política, sin embargo, se limita a la adquisición de tierras previamente reconocidas por el Estado a los mapuche mediante diversos títulos que les fueron usurpadas, y no se extiende a las tierras de ocupación tradicional. Una parte importante de estas compras se hace en favor grupos familiares sin tierra, sin consideración a variables de género. Las

adquisiciones de tierras, además, se hacen a valores especulativos puestos por el vendedor, y no a precios justos. Ellas han incidido en el desplazamiento de la población mapuche a tierras distantes de aquellas en las que residen, lo que ha generado verdaderos procesos de relocalización (Observatorio Ciudadano, 2018). La expropiación que se llevó a cabo durante la Reforma Agraria, reconocida como mecanismo en la Constitución vigente para casos de interés nacional, y propuesta como mecanismo para la solución de los conflictos de tierras por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003), no ha sido empleada para estos efectos.

Los monocultivos forestales, además de los conflictos por la propiedad, han provocado graves impactos al medioambiente: han alterado radicalmente los ecosistemas a los cuales la cultura mapuche está asociada, desecando las antes abundantes fuentes de aguas allí existentes. Como consecuencia, solo en la región de la Araucanía, se estima que el 10 % del total de la población, predominantemente indígena, es abastecida de agua de dudosa calidad mediante camiones aljibe (Organización Nacional de Emergencia, s.f.). Los monocultivos de plantaciones forestales exóticas han sido realizados sin evaluación ambiental, dado que la legislación aplicable —la Ley 19300 de 1994, sus modificaciones y reglamentación posterior— no la requiere, sino solo aquellos proyectos de desarrollo de “dimensiones industriales”, que, en esta parte del país, deben alcanzar una superficie superior a las 500 ha. A los impactos ambientales se suman los impactos sociales. Las regiones y comunas de mayor superficie de plantaciones

forestales son aquellas que concentran los mayores niveles de pobreza en el país. Según el Ministerio de Desarrollo Social, la región de la Araucanía, con un tercio de población mapuche, es la región que concentra el mayor porcentaje de población en situación de pobreza del país —17.2 %, lo que supera por más del doble a la media nacional, 8.6 % (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). No obstante esta realidad, gran parte de las empresas forestales de monocultivos se encuentran certificadas por el sello FSC, lo que les permite acceder con sus productos a los mercados globales, incluyendo Estados Unidos, la Unión Europea y China (Millamán y Hale, 2016).

Lo anteriormente señalado da cuenta de que Chile está lejos de respetar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques aprobadas por la FAO. Ello plantea no solo desafíos para el Estado, sino también para los actores privados, que, al amparo de una dictadura, han acaparado para sí grandes porciones de tierras y han desplazado a sus antiguos propietarios, o a aquellos que accedieron a ellas a través de la Reforma Agraria.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Chile

La crítica realidad descrita hace urgente la adopción de medidas que permitan poner freno al acaparamiento de tierras y garantizar que aquellos que han sido desplazados de la gobernanza y tenencia de la tierra, en este caso las comunidades del pueblo mapu-

che, puedan ejercer control sobre sus tierras de tenencia consuetudinaria o tradicional. En efecto, de conformidad con las Directrices Voluntarias, el Estado debería revisar los marcos legales y políticas públicas que resultaron en el acaparamiento de estas tierras por parte de los conglomerados forestales. Ello implica poner término a su política de incentivo a los monocultivos forestales impulsada hasta hace poco. Además implica revisar su política de tierras indígenas, la que se limita a la adquisición a precios especulativos aquellas tierras que fueron reconocidas en el pasado a pueblos indígenas, pero deja fuera aquellas de tenencia tradicional que nunca les fueron tituladas, tierras que se de acuerdo al Convenio 169 de la OIT ratificado por Chile constituyen tierras indígenas, y por lo mismo deben ser identificadas, demarcadas y tituladas en su favor.

De conformidad con las mismas Directrices, las empresas que, en el proceso de contrarreforma Agraria durante la dictadura y posteriormente, han acaparado dichas tierras deberían reparar los daños que han causado al pueblo mapuche. Ello se debe producir tanto a través del establecimiento de mecanismos y procesos de diálogo que permitan identificar las tierras de tenencia tradicional mapuche de las que se han apropiado —posibilitando su restitución— o mediante la compensación por la privación que han sufrido.

Por otro lado, resulta evidente que las Directrices Voluntarias son desconocidas en el país y que se requiere un importante esfuerzo por darlas a conocer, y por esa vía posibilitar su aplicación por los distintos actores. Dichos esfuerzos deben involucrar

a la propia FAO —la cual solo ha impulsado iniciativas puntuales sobre este tema— (FAO, 2015), siendo importante que se lleven a cabo también en territorio mapuche. También se requiere el involucramiento de organismos de derechos humanos y de la sociedad civil, para colaborar a generar conciencia de la responsabilidad del Estado y de las empresas por hacer justicia frente al desposeimiento al pueblo mapuche de sus tierras de tenencia tradicional.

Referencias

Aylwin, J. (2018). "Las forestales en la raíz de un conflicto profundo". En Boholavsky, J. P. et al. (editores). *Complicidad empresarial con la dictadura chilena. Un país desigual a la fuerza*. Santiago: Lom, pp. 369-386.

Corporación Nacional Forestal (Conaf). "Catastro vegetacional". *Conaf*. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2019. Disponible en: <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosques-en-chile/catastro-vegetacional/>.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2018). Censo de Población y Vivienda 2017. *Instituto Nacional de Estadísticas*. Fecha de consulta: 11 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ine.cl/estadisticas/censos/censos-de-poblacion-y-vivienda>.

Rosamel Millamán y Charles R. Hale (coordinadores) (2016). *La industria forestal de Chile, la Certificación FSC y las comunidades mapuche*. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2019. Disponible en inglés en: https://ga2017.fsc.org/wp-content/uploads/2017/10/2017_04_02_-Final-Report.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social (2017). "Situación de pobreza. Síntesis de resultados". Fecha de consulta: 10 de agosto de 2019. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf

Observatorio Ciudadano (2018). *El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales a 10 años de su ratificación por el Estado de Chile: análisis crítico de su cumplimiento*. Temuco: Observatorio Ciudadano CUT. Fecha de consulta: 12 de agosto de 2019. Disponible en: <https://observatorio.cl/el-convenio-169-de-la-oit-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-a-10-anos-de-su-ratificacion-por-el-estado-de-chile-analisis-critico-de-su-cumplimiento/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2015). *Las directrices voluntarias y su aplicación en América Latina*. Santiago: FAO. Fecha de consulta: 12 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i5037s.pdf>.

_____. (2012). *Las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Fecha de consulta: 12 de agosto de 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>.

Organización Nacional de Emergencia (s.f.). Informe inédito enviado a Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento. En Red por la Defensa de las Territorios. entregado el 7 de abril de 2017. Zerán, F. (editor). (2017). *Revista Anales*, 12, Anales de la Universidad de Chile.

VENEZUELA

La gobernanza de la tierra en Venezuela

Rigoberto Rivera*

Manuel Gómez**



Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en Venezuela luego de las Reformas Agrarias

Venezuela tiene una superficie total de 90 millones de hectáreas, de las cuales 30 millones son consideradas agrícolas. De ese total, 11 millones son tierras de pastizales, mientras solo 4 millones son tierras arables. El resto son baldíos y tierras de aptitud forestal. En cuanto a la propiedad de las tierras agrícolas, alrededor del 60 % está en propiedad del Estado, producto de la Reforma Agraria de 1960, y de la Ley de Tierras y sus reformas (2001-2010) y un 10 % son ejidos municipales. El otro 30 % está en posesión privada, con severas limitaciones de propiedad, ya que la reforma de la Ley de Tierras de 2010 estableció que toda la tierra es propiedad de la nación, excepto en los casos en que los propietarios puedan demostrar una cadena titular ininterrumpida desde 1848, en la que se demuestre que el Estado se desprendió de esos derechos.

Las Reformas Agrarias de 1960 y 2001 permitieron el acceso a la tierra a pequeños y medianos productores, los cuales tienen títulos con atributos de uso y disfrute, pero no de disposición de esos derechos. En ese sentido, los beneficiarios de nuestras Reformas Agrarias solo son dueños de las bienhechurías, esto es, las mejoras realizadas en casas, establos, cercas u otros bienes. Estas limitaciones a la propiedad han generado un mercado negro de la tierra, porque sus asignatarios, por diversas razones, han cedido sus derechos por la vía de las ventas de las bienhechurías, han cedido porciones de la tierra a sus hijos o han sido reexpropiados por el Estado, que, a su vez, se los ha asignado a otros beneficiarios.

En cuanto al tema del acaparamiento de tierras en manos privadas, no hay evidencias de que este fenómeno exista en Venezuela. Por el contrario, ha ocurrido una fragmentación de la tierra en pequeñas parcelas, mientras la propiedad de las tierras permanece en manos del Estado. Con la Reforma Agraria de 2001, algunas grandes haciendas ganaderas que habían subsistido en las amplias planicies inundables de los llanos venezolanos fueron expropiadas; aunque no hay cifras oficiales, se calcula que son entre 4 y 5 millones de hectáreas. Estas fueron transformadas en diversas modalidades de empresas estatales o cogestionadas; entre otras, se encuentra la Agropecuaria de la Fuerza Armada Bolivariana (Agrofanb), una empresa militar creada en agosto de 2013, a

* Consultor en Desarrollo Rural

** Director General de Acción Campesina

través de la cual los militares ejercen actividades de producción en el campo venezolano (Transparencia Venezuela, 2018).

La exportación agrícola y pesquera, que en la década de 1990 superó en promedio los USD 500 millones anuales, disminuyó en la década siguiente. En 2006, cayó a USD 236 millones anuales. En 2011, disminuyó a solo USD 39.5 millones. Según la Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX), y debido a la reducción del mercado interno, a partir de 2012, los productores de ciertos rubros comenzaron a buscar oportunidades fuera. Así, en 2013, las exportaciones aumentaron a USD 47 millones y, en 2017, a USD 322 millones. En 2018, a pesar de que hubo una caída del 28 % de las exportaciones no petroleras, se verifica que la agroexportación se incrementó en bienes como camarones, cangrejos, langostinos, ron, chocolate, cacao, pieles semifabricadas, tabletas de madera y café, en pequeñas cantidades. Los productos marinos representan alrededor de un 50 % de las exportaciones.

Dada la alta fragmentación de la tierra por los procesos ya descritos, la agricultura familiar tiene un papel fundamental en la producción de alimentos, especialmente en los rubros de hortalizas, frutas, raíces y tubérculos; en este sector, las unidades productivas fluctúan entre media y tres hectáreas (IICA, 2015). La importancia de las grandes y medianas empresas agrícolas, dedicadas fundamentalmente a rubros para la agroindustria, como ganadería, arroz, maíz y caña, se ha reducido por los procesos de expropiación y la creciente inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. Estas

empresas también han sido afectadas en los últimos 10 años por una diversidad de factores: escasez progresiva de insumos agrícolas, falta de repuestos e imposibilidad de reponer o reparar maquinarias y equipos agrícolas, inseguridad personal y robo de cosechas, deterioro de la infraestructura de apoyo a la producción (vías rurales, sistemas de riego, interrupción frecuente de la electricidad), y un proceso acelerado de desmontaje de la institucionalidad al servicio del sector agroproductivo.

El cambio climático global ha afectado los ciclos de lluvias y se observa una progresiva sequedad ambiental. Sin embargo, lo más significativo ha sido el descuido del Estado sobre el ambiente, especialmente por la tala indiscriminada de los bosques naturales, que, en los últimos 10 años, ha aumentado por las dificultades de importación de productos de madera. El principal efecto negativo es la alteración de los cursos de agua, que abastecen tanto a las ciudades como a los cultivos. Adicionalmente,

[...] el gobierno de Nicolás Maduro entregó concesiones mineras en 112. 000 kilómetros cuadrados que abarcan una parte de la región norte del Estado de Bolívar y de Amazonas, al sur del río Orinoco. En este territorio, denominado precisamente el Arco Minero del Orinoco —o Arco Minero de Venezuela— empresas nacionales y extranjeras pueden hoy explotar legalmente coltán, oro y diamante. (Mongabay Latam, 2018)

Esta “política de Estado” está provocando una devastación de la selva tropical en la cuenca de abastecimiento de la represa que alimenta a la central hidroeléctrica de El Guri, la segunda más grande de las



Américas. La zona está sufriendo cambios hídricos provocados por la actividad minera y, en el largo plazo, se prevé que pueda inutilizar la central por acumulación de sedimentos en el reservorio.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Venezuela

Los diversos análisis realizados sobre la situación de la tierra, la agricultura y el ambiente en Venezuela indican que la solución es muy compleja, pero su epicentro es el modelo de propiedad y tenencia de la tierra. Desde antes de la Reforma Agraria, en 1960, ya existía la noción de que la propiedad de la tierra en manos de los productores era negativa para el bienestar de la nación, de tal manera que toda la legislación agraria se ha asegurado de que el Estado tenga el control sobre la propiedad de las tierras.

Los procesos a impulsar son claros:

1. Establecer una legislación que garantice la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y permita que la agricultura funcione sin tener que depender excesivamente del Estado para su financiamiento y aliente la inversión productiva.
2. Asegurar que haya igualdad de derechos de tenencia para hombres y mujeres, y diseñar políticas públicas para que las mujeres tengan opciones de acceso a la tierra.
3. Identificar sectores competitivos de exportación, que en Venezuela son básicamente cuatro:
 - a. exportaciones de productos de la madera a partir de plantaciones forestales sostenibles;

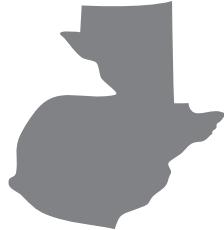
- b. productos de pesca y acuicultura;
 - c. algunas frutas y hortalizas; y
 - d. algunos commodities como el café y el cacao.
5. Establecer un gran proceso de formación de profesionales y capacitación de los productores para modernizar la agricultura sobre bases sostenibles.
 6. Impulsar una legislación que ofrezca opciones a los productores con bosques en sus tierras, tal como el pago por servicios ambientales por la producción de agua y oxígeno.

Referencias

Transparencia Venezuela (2018). "Agrofanb y Agropatria: Gobierno y los militares en control del deprimido campo venezolano". *Transparencia Venezuela*. Fecha de consulta: 31 de julio de 2019. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/project/agrofanb-agropatria-gobierno-los-militares-control-del-deprimido-campo-venezolano/>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2015). Informe de consultoría: la agricultura familiar en Venezuela. Caracas: IICA.

Mongabay Latam. (2018). "La apuesta del Arco Minero de Venezuela: explotación, deforestación y muerte". *Mongabay*, 14 de febrero. Fecha de consulta: 31 de julio de 2019. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2018/02/arco-minero-de-venezuela-resumen/>



GUATEMALA

Propuestas campesinas por una gobernanza compartida de la tierra en Guatemala

Fredy E. Pérez González*

Introducción

La defensa y el reconocimiento de los derechos vinculados a la tierra de las personas campesinas constituyen uno de los ejes centrales de las demandas sociales en Guatemala. Sin embargo, la transformación política y económica que siguió al período de postguerra no encaró los problemas agrarios anteriores al conflicto, los cuales persisten a través de renovadas formas de expropiación de la riqueza con ayuda de viejos actos de violencia hacia la gente del campo. Este breve artículo busca subrayar los resultados positivos de la incorporación del concepto de *territorio* en el proceso de actualización de las demandas agraristas, en especial las relacionadas con la Reforma Agraria, y el reto de una gobernanza de la tierra inclusiva.

Estado, territorialidad e irrupción del neoliberalismo

Entre las décadas de 1980 y 1990 del siglo pasado, Guatemala atravesó tres grandes procesos:

- a. Primero, se generó una serie de crisis económicas que obligó a abandonar la caficultura de exportación como principal generadora de divisas para el país; ello provocó despidos masivos, el desplazamiento de miles de familias de trabajadores agrícolas y la consecuente explosión de conflictos laborales, que derivaron en la toma u ocupación de fincas, como expresión de una nueva ola de movilización campesina.
- b. Segundo, se celebró una Asamblea Constituyente, que derivó en una nueva Constitución Política (1985), seguida de una apertura democratizante.
- c. Por último, se estableció una nueva correlación de poderes, derivada de la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la insurgencia, a finales de 1996.

En contrapartida, se inició la modernización de la agroindustria y un nuevo ciclo de concentración de la propiedad agraria para el impulso de monocultivos no tradicionales; la asunción de la población indígena como sujeto político y su lucha por la institucionalización de reivindicaciones propias; y la privatización de los servicios públicos (telefonía y energía eléctrica), como parte del nuevo rol otorgado al Estado en la economía. Mientras, desde el Congreso, se otorgaban generosas licen-

* Secretaría técnica de la Coordinadora de ONG y Cooperativas (CONGOOP). Facilitador de la Plataforma por la Defensa de la Tierra y el Territorio (ENI Guatemala)

cias de explotación del subsuelo a empresas extranjeras, prácticamente sin beneficios para el país.

Considerando estos elementos, es fácil ver cómo las demandas agraristas —centradas en lo económico— han quedado definitivamente vinculadas a las del territorio, temas que, en la práctica, a nivel rural comunitario, nunca estuvieron desvinculados. El reto era, entonces, a partir de la movilización indígena/campesina de los años de 1990, articular la diversidad de derechos vinculados al territorio (identidad, cultura, autonomía política, género, medioambiente, etcétera) en una visión de desarrollo alternativo al modelo neoextractivista. Por su lado, la devastación medioambiental causada por implantación de megaproyectos (minería, explotación hidroeléctrica), el acaparamiento de tierras (para monocultivos como la palma africana) y la deforestación (principalmente a causa de la expansión ilegal de pastizales para ganado) evidenciaban la necesidad imperante de pensar más allá de solo en el aspecto económico de la tierra. El término *integral*, recientemente incorporado en el lenguaje político, expresa un horizonte más amplio de propuestas políticas que procuran una toma de decisiones inclusivas sobre el uso y la administración de la tierra y otros recur-

sos naturales que están en manos campesinas e indígenas, cuya meta ideal es una gobernanza compartida del territorio.

Una reforma integral y una gobernanza de la tierra compartida

Los prejuicios históricos hacia el uso del término *Reforma Agraria* en Guatemala han hecho imposible sostener un diálogo nacional en torno a esta vía de desarrollo entre los diferentes actores interesados en la agricultura y los derechos campesinos, en detrimento de la situación de las poblaciones sin tierra o con riesgo de perderla.³¹ Entre los aspectos que invitan a una constante readecuación de las demandas campesinas a las exigencias del contexto actual, se encuentra el fracaso del acceso a la tierra por la vía del mercado, además de la difícil experiencia de abandono estatal vivida por los campesinos que accedieron a tierra durante los últimos treinta años,³² la incomprendición general sobre las nuevas aspiraciones sociales de las y los jóvenes en el campo, y una creciente ola de violencia hacia miembros de comunidades y organizaciones campesinas en el país.

Desde finales del siglo pasado y en lo que va del presente, han aparecido sucesivas propuestas de desarrollo rural que incor-

31 El 7 de junio de 2017, fue presentada por dos diputados de Convergencia y uno de UNE la iniciativa de Ley de Tierras (5302), que prometía actualizar el referente histórico más importante en materia de Reforma Agraria en Guatemala, el Decreto 900 promulgado en el año de 1952. Su discusión no avanzó en el Congreso.

32 En 2014, el Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, y CONCGOOP propusieron un mecanismo alternativo para la democratización de la tierra de “tipo distributivo”, que contempló una serie de modalidades de acceso no coercitivas: gratuidad, expropiación de tierras ociosas, regularización de la propiedad de tierras comunales y recuperación de tierras adjudicadas en forma irregular a grandes proyectos corporativos sin descartar la compra-venta vía mercado.



poran soluciones con pertinencia cultural, sostenibilidad ambiental y que abogan por una cobertura integral de las necesidades de hombres y mujeres campesinas. En este sentido, requiere especial mención la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral (DRI 4084), ya que representa uno de los instrumentos más avanzados de este tipo y contó con una amplia participación de diferentes sectores de la sociedad para su planteamiento y promoción. Otro referente importante fue el plan de Reforma Agraria Integral (RAI), elaborado desde la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (Conic) entre 2004 y 2006.

En tanto el acceso a tierra ha comenzado a quedar a la par de otras demandas, esto no implica su desplazamiento. Por el contrario, la mayor participación de nuevos sujetos en los espacios colectivos de decisión a nivel local, en especial las mujeres, propicia una visión transformadora sobre el bienestar de las sociedades campesinas, en la que el respeto hacia los sistemas autóctonos de poder comunitario representa un requisito indispensable para lograr una gobernanza compartida sobre la tierra.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Guatemala

Para su realización, es indispensable apoyar la autonomía campesina —política, económica, cultural, etcétera— mediante la aprobación de iniciativas como la DRI 4084, y establecer compromisos de colaboración entre la sociedad civil y la insti-

tucionalidad agraria del país: la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAA), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Fondo de Tierras, entre otros. Ello se debe dar en el marco de un plan de desarrollo agrícola nacional que el nuevo Gobierno debería establecer en forma inclusiva, tomando como orientación el Decenio de la Agricultura Familiar y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles promovidos por la Organización de las Naciones Unidas.

Mientras tanto, es urgente proteger a los hombres y a las mujeres defensores y defensoras de los derechos campesinos y territoriales creando condiciones seguras para que ejerzan su labor. Esto se puede lograr con la observancia e implementación de marcos jurídicos nacionales e internacionales suscritos por el Estado de Guatemala en materia de derechos de los pueblos indígenas y campesinos, como el Convenio 169 de la OIT, y declaraciones universales, como la de Derechos Campesinos. Además, es necesario prevenir el conflicto y agilizar la búsqueda de justicia en caso de criminalización y de otras formas de violencia. Con este fin, existen propuestas campesinas, como la constitución de tribunales agrarios, y la revisión de la figura de *usurpación agravada* del Código Penal; dicha revisión tiene el objetivo de evitar que sea usada para criminalizar a los campesinos sin tierra. Junto con lo anterior, debe llevarse a cabo una reforma profunda a la Ley del Fondo de Tierras, y el reconocimiento e incorporación, por parte del Estado, del concepto de *defensor y defensora de derechos humanos* en la legislación guatemalteca.

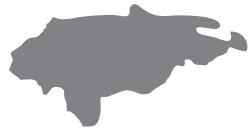
Referencias

Congreso de la República de Guatemala. ((2009). Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral 4084. Fecha de consulta: 20 de julio del 2019. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/iniciativa4084.pdf>

Coordinadora de ONG y Cooertivas (CONGCOOP) e Instituto de Estudios Agrarios (Idear). (2014). *Acceso a la tierra: ¿por los caminos del mercado o del Estado? Propuesta para un modelo alternativo de acceso.* Guatemala: CONGCOOP e Idear.

International Land Coalition, Front Line Defenders y Civicus. (2018). Perder la vida por defender la tierra. Informe final de la Misión internacional a Guatemala.

Sáenz de Tejada, R. (2013). "Modernización y conflicto 1944-1996". En Arroyo, B. et al. (editores). *Nuestra historia, debates y propuestas.* Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Cuadernos de Investigación, 10, pp. 258-390.



HONDURAS

Escenario de la gobernanza sobre la tenencia de la tierra y su vinculación con la Reforma Agraria en Honduras

Vivian Cádenas*

José Cáceres**

Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en Honduras luego de las Reformas Agrarias

La reforma en el sector agrícola en Honduras comenzó en 1962, con la emisión de la Ley de Reforma Agraria. Los avances de dicha reforma se reflejan en los datos de titulación total para el período 1975-2018. Del total de hectáreas tituladas, el 14.04 % pertenecía al sector reformado (empresas asociativas campesinas); el 39.88 %, al sector étnico (pueblos indígenas y afrodescendientes); y el 46.08 %, al sector independiente. El promedio de hectáreas de cada titulación fue de 82.07 ha en el sector

reformado; 5.09 ha en el independiente; y 2721.97 en el étnico, debido a la titulación comunitaria. Las mujeres jefas de familia en dicho periodo solo fueron favorecidas con el 37.01 % de los títulos emitidos. Es importante señalar que el total de la tierra titulada hasta 2018 representaba apenas un 31.37 % del total de territorio nacional.

El marco legal en el país no ha logrado generar una mejor distribución y tenencia de la tierra, debido a grandes carencias como el reconocimiento pleno de los territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes, y a la necesidad de un nuevo proceso de Reforma Agraria que rompa con los latifundios centrados en monocultivos, como la palma, el banano, la caña de azúcar, entre otros. El marco legal actual no está adaptado a las necesidades de la mayoría de la población que realiza actividades de agricultura de subsistencia en tierras no vocacionales (por su alta pendiente y por la fragilidad de los suelos), debido al aparamiento de las áreas más productivas en los valles del país.

Aunque existieron algunos avances en la distribución y titulación de tierras impulsados por la Ley de Reforma Agraria (CO-COCH, 2008), estos han sido contrarrestados con la entrada en vigor de la Ley de Modernización Agrícola del Estado en 1992 (Macías y Talavera, 2018). Esta permitió que el sector cooperativo pudiese vender la tierra, además de vender empresas agroindustriales de carácter estatal al sector pri-

* Investigadora del Observatorio Universitario de Ordenamiento Territorial de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (OUOT-UNAH)

** Coordinador del Observatorio Universitario de Ordenamiento Territorial de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (OUOT-UNAH)

vado. La amenaza más grande para el ejercicio de los derechos de tenencia seguros en Honduras es la concentración de tierra, situación que afecta tanto a hombres como mujeres; además, cabe señalar que, en cincuenta años, la concentración de la tierra se ha profundizado. Tomando como extremos el primer Censo Agropecuario (SAG, 1952) y la última Encuesta Agropecuaria (INE, 2008), tenemos que, en 2008, el 5 % de las unidades agrícolas mayores de 50 ha aca- paraban el 61 % de la superficie agrícola mientras que el minifundio, con el 71 % de las unidades agrícolas, solamente tenía ac- ceso al 5 %. Como se puede observar, per- siste el acaparamiento de tierras en manos de unos pocos y el recurso está centrado en los cultivos de agroexportación y en las in- dustrias extractivas, las cuales representan una importante amenaza para el territorio al propiciar la creación de conflictos terri- toriales de difícil resolución.

Además, las familias rurales no cuentan con programas de apoyo continuos y sistemáti- cos: actividades como el bono tecnológico, la asistencia técnica, los seguros agrícolas, y el fortalecimiento de sistemas de riego y drenaje, aunque son políticas públicas na- cionales, no han llegado a los grupos cam- pesinos para fomentar su productividad (OUOT, 2018). Finalmente, cabe señalar que el cambio climático ha hecho aún más vul- nerables a las familias rurales del país, en especial las del corredor seco (sur de La Paz, Francisco Morazán y El Paraíso, además de Valle y Choluteca), debido a las constantes sequías y los suelos degradados.

Debe destacarse que, desde 1993, no se tiene en el país un Censo Nacional Agro-

pecuario (CNA) o instrumento similar que pueda establecer con claridad el estado de la tenencia de la tierra, además de carac- terizar a los productores nacionales. Sin embargo, se asume que la distribución de la tierra sigue siendo desigual y existen grandes latifundios, a pesar de los proce- sos de Reforma Agraria que se han reali- zado desde 1962. El CNA, elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) en 1993, señalaba que de 3'637,469 de hectáreas censadas, el 75.29 % estaban en propiedades de 20 ha o más (cuyos due- ños son considerados terratenientes para el contexto del país). Los considerados pe- queños productores (con menos de 5 ha) poseían apenas el 7.71 % del área agrícola, lo que evidenciaba la alta concentración de la tierra existente en ese momento —y pre- sumiblemente en la actualidad, aunque la inexistencia de información oficial impida verificar tal hipótesis—.

De forma general, en lo que respecta a los derechos de tenencia, el país ha logrado algunos avances, pero no los suficientes como para asegurar que el derecho al ac- ceso de tierra se cumpla en todos los casos. Por ejemplo, aún se encuentran desprote- gidos los derechos a la tierra de los pueblos indígenas y afrodescendientes, además de las mujeres en general. Por un lado, tradi- cionalmente, las campesinas hondureñas no han sido reconocidas ni como produc- toras y aún menos como propietarias de la tierra. Como consecuencia de la promul- gación de la Ley de Reforma Agraria, las mujeres comenzaron a participar activamente en las movilizaciones campesinas con miras a reivindicar los derechos por la tierra. No obstante, la Reforma Agraria



poco favoreció a la mujer rural y la dejó en una situación de abandono y de marcada desigualdad frente al hombre en relación con el acceso a los recursos productivos: se considera que solo 3.8 % de los beneficiarios de la Reforma Agraria son mujeres. Aunque los derechos de la mujer a la tenencia de la tierra se establecen tanto en el Código Civil como en el Código de Familia, existen aún brechas para asegurar el ejercicio de ese derecho. Cabe señalar que la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer facilita a dicha población acceder a la tenencia de la tierra, al crédito y a la vivienda, pero no se han evidenciado cambios con datos oficiales. Por otro lado, en relación con el derecho a la tenencia de tierra de los pueblos indígenas de Honduras y afrodescendientes, aunque existen avances, este proceso ha sido desarrollado de forma fragmentada en el tiempo y no se ha logrado la aprobación de una política nacional indígena y afrodescendiente. Entre los logros, se pueden mencionar la asignación de títulos comunitarios a las distintas etnias y la creación de la Comisión Intersectorial de Titulación y Protección de Tierras de las Comunidades Garífunas y Misquitas.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en Honduras

Los principales procesos que hay que impulsar actualmente para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra están relacionados con el saneamiento de las disputas actuales en territorios históri-

cos indígenas y titulación de individuos y colectivos de manera sostenida. Aunque existen todavía grandes latifundios, no se avizora una nueva propuesta de redistribución de la tierra, ni siquiera en los procesos relacionados con el fomento de la agricultura familiar, que parece un tema político, no centrado en los temas prácticos que se relacionan directamente a la no posesión de la población de tierras de vocación agrícola y realizar acciones dirigidas al sector reformado.

Las últimas políticas gubernamentales orientadas al sector agrícola incentivan cadenas productivas que no muestran equidad y repiten los patrones históricos de concentración de la tierra. Las fincas cafetaleras grandes y muy grandes constituyen el 49 % del área productiva y el 64 % del total de la producción nacional, aun cuando el número de productores solo representa un 18 %. En el sector ganadero, las explotaciones más frecuentes tienen un área de 21 a 50 manzanas, con una composición promedio de 103 cabezas de ganado y un esquema de alimentación basado en el pastoreo. Estos datos se alejan de las realidades de la mayoría de las familias hondureñas cuyas explotaciones —si acaso poseen tierra— son de un área promedio de 1.5 a 2.3 ha, insuficiente para asegurar la vida digna.

Todas las actividades relacionadas con la tenencia de la tierra rural (a excepción de los bosques, a cargo del Instituto de Conservación Forestal) son competencia del Instituto Nacional Agrario; sin embargo, no se han realizado los procesos adecuados para regularizar el uso y la gobernanza

de la tierra. Por ello, se requiere un trabajo dirigido a este aspecto, con el fin de conseguir una gobernanza equitativa del recurso. Una asignación presupuestaria acorde con las necesidades del INA es también requisito fundamental para que se puedan cumplir las metas establecidas.

Finalmente, uno de los puntos clave que se deben abordar a corto plazo para revertir el escenario actual es llevar a cabo un Censo Nacional Agrícola —como se mencionó, el último con el que se cuenta es de 1993—. Ello permitirá establecer de manera clara los patrones de distribución actuales y, de esta manera, será posible generar políticas que permitan la distribución equitativa y el acceso a la tierra para todos los sectores, especialmente para mujeres y grupos indígenas.

Referencias

Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH). (2008). *Reforma Agraria, agricultura y medio rural en Honduras. La agenda pendiente del sector campesino*. Tegucigalpa: COCOCH.

Macías, M. A.; Talavera, M. (2018). *50 años de institucionalidad agraria en Honduras: rupturas y continuidades*. Tegucigalpa: Centro de Estudios para la Democracia.

Observatorio Universitario de Ordenamiento Territorial (OUOT). (2018). *Gobernanza de la tierra centrada en personas. Derechos seguros de tenencia en Honduras*. Tegucigalpa: Red de Iniciativas de Monitoreo de Gobernanza de la Tierra y Recursos Naturales.



EL SALVADOR

Acceso y gobernanza de la tierra en El Salvador

Ismael Merlos*

Datos generales de El Salvador

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica, con una extensión territorial de 20,721 km² y una población 6'581,860 habitantes según datos de 2017 de la Dirección General de Estadística y Censos (Digestic). Según este informe, 3'959,652 habitantes (60.2 %) residen en el área urbana y 2'622,208 (39.8 %), en la rural. Las mujeres representan el 53.0 % de la población, mientras que los hombres el 47.0 %. Solo el 18 % de las mujeres son propietarias de tierras agrícolas, frente a un 82 % de hombres; igual situación existe en relación con el acceso de las mujeres al crédito y asistencia técnica. La densidad poblacional es de 305 habitantes por km².

Antecedentes históricos relacionados con la tierra

La economía agraria de El Salvador fue conformada desde la época colonial sobre la base de una estructura hacendaria que concentró la tierra en pocas familias. El 73

% de la tierra pasó a manos del 5.6 % de nuevos dueños, mientras que el 50 % de la población fue relegada al 3.4 % de las tierras ejidales (Nolasco y Mira, 2014). Desde la época de la Colonia, la tierra fue un factor de inestabilidad social. Las reformas liberales de 1880-1881 se consideran el punto de partida de las desigualdades de acceso y tenencia de la tierra (Montes, El Campesinado Salvadoreño, 1981; Luna, 1971), y origen de conflictos sociales por la tierra.

La Reforma Agraria de 1980 en El Salvador

Un golpe de Estado que dio lugar a la instauración de una Junta de Gobierno Cívico Militar en 1979 llevó a cabo la Reforma Agraria de 1980, que expropió todas las haciendas de extensión mayor a 500 ha y fueron entregadas en propiedad asociativa a cooperativas agrícolas organizadas con los colonos y trabajadores que se encontraban en las propiedades en el momento de su intervención. También expropiaron las tierras de extensión menor a 7 ha, que los campesinos cultivaban bajo la figura de arrendamiento. Sin embargo, la Reforma Agraria no benefició al campesinado salvadoreño que no se encontraba dentro de las tierras intervenidas. Este proceso se realizó como un intento de detener las luchas del movimiento campesino y de diversos sectores sociales que, a finales de la década de los 70, había tomado mucha fuerza.

La Reforma Agraria no fue suficiente para atender la demanda de tierras. Estudios de la Cepal, en 1999, indicaban que, del

* Director de Desarrollo Territorial de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

total de explotaciones agrícolas en calidad de propietarios de la tierra, un 13.8 % la obtuvo por medio de la Reforma Agraria; un 35.6 %, por herencia de familia; y el 50.5 %, por medio de compra-venta. Por otra parte, las tierras adjudicadas por medio de la Reforma Agraria no generaron la productividad capaz de contribuir a la superación sustancial de las condiciones de pobreza de las familias rurales. La tabla siguiente muestra los cambios ocurridos entre 1971 y 2008 en relación con la propiedad y tenencia de la tierra.

da sobre la tierra rústica, ya sea en forma individual, asociativa, comunal o cualquier otra forma de propiedad. Esto garantiza la propiedad y tenencia de la tierra.

Igualdad de género en el acceso a la tierra

En los últimos 10 años, se han dado ligeros avances. Las escrituras de propiedades de tierras distribuidas con la Reforma Agraria que no se entregaron oportunamente incluyen el concepto de *bien de familia*, que

Rangos de propiedad (ha)	III Censo Agropecuario 1971				IV Censo Agropecuario 2007-2008			
	Explotaciones	%	Superficie (ha)	%	Explotaciones	%	Superficie (ha)	%
Menor a 1.99	125,354	68.0 %	96,446	8.0 %	335,020	85.8 %	216,258	24.5 %
De 2 a 4.99	29,246	15.9 %	89,488	7.4 %	31,922	8.2 %	97,201	11.0 %
De 5 a 9.99	11,877	6.4 %	84,707	7.0 %	10,110	2.6 %	75,034	8.5 %
De 10 a 19.99	7,749	4.2 %	107,755	8.9 %	6,295	1.6 %	91,548	10.4 %
De 20 a 49.99	6,288	3.4 %	194,030	16.0 %	4,954	1.3 %	153,049	17.3 %
De 50 a 99.99	2,007	1.1 %	138,358	11.4 %	1,435	0.4 %	91,946	10.4 %
De 100 a más	1,749	0.9 %	499,272	41.3 %	741	0.2 %	158,125	17.9 %

Fuente: Acceso, tenencia y gobernanza de la tierra en la región Trifinio, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2017

Como se aprecia, la estructura de propiedad y tenencia de la tierra se basa principalmente en la pequeña propiedad. Debido a esta realidad, no se da, en El Salvador, transacciones de tierra a gran escala.

Seguridad de la tenencia de la tierra

El artículo 105 de la Constitución Política establece que el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad priva-

les otorga iguales derechos a mujeres y hombres. Sin embargo, esta figura no se aplica en trámites de acceso a tierras por medio de la compra-venta.

El Censo Agropecuario 2007-2008 registró 395,588 productores agropecuarios, de los cuales 70,544 (18 %) eran comerciales y 325,044 (82 %), pequeños productores de subsistencia. Además, 348,975 eran hombres (88 %) y 45,676, mujeres (12 %). Por



su parte, 985,845 manzanas de tierra (74 %) se encontraban en posesión de propietarios; 277,981 manzanas (21 %), en posesión de arrendatarios y 6375 manzanas (5 %), bajo otras formas de tenencia.

Condiciones de la agricultura familiar

La política agrícola de los recientes 15 años y de la actualidad se basa principalmente en la entrega subvencionada de “paquetes agrícolas”, consistentes en 22 libras de semilla de maíz y un quintal de fertilizante a campesinos que cultivan hasta una manzana de área de tierra (0.7 ha). Durante este período, los pequeños agricultores, o de subsistencia, han disminuido sus áreas de cultivo, debido al incremento continuo de los precios de los agroquímicos y a los bajos precios de sus productos (granos básicos, hortalizas, frutas, productos lácteos); a la inaccesibilidad a créditos; a la inseguridad por la violencia social existente en el país; a los fenómenos climáticos adversos; y a otros factores desfavorables. No existen políticas orientadas a transformar la agricultura familiar de subsistencia hacia una agricultura productiva generadora de empleo e ingresos que supere las precarias condiciones de vida y de pobreza de las familias rurales.

Limitaciones y tendencias actuales en relación con el acceso a la tierra y la agricultura familiar

En primer lugar, se debe señalar que no existen políticas para atender la demanda de tierras por medio de distribución, compra-venta o de arrendamiento. Segundo, las políticas para la agricultura

familiar siguen teniendo un alto contenido asistencialista, el cual profundiza las condiciones de subsistencia y pobreza de las familias rurales. Tercero, la violencia social es un fuerte desincentivo para invertir en el desarrollo de actividades agroproductivas comerciales, aun en términos de pequeña escala. Finalmente, el cambio climático y las sequías ocasionan, año a año, la pérdida de cultivos, y agravan las condiciones de seguridad y autonomía alimentaria, entre otras limitaciones de las familias rurales.

Possibilidades para el acceso a la tierra

El Salvador, debido a su limitada extensión territorial, no dispone de tierras públicas para ser distribuidas; sin embargo, existen algunas opciones por medio de las cuales las organizaciones campesinas se encuentran realizando gestiones de acceso a tierras. Estas opciones son las siguientes:

- a. Emplear las tierras excedentes de las 245 ha que la Constitución Política establece deben ser expropiadas y adjudicadas a campesinos sin tierra.
- b. Utilizar tierras privadas de pequeños y medianos propietarios subutilizadas, que pueden ser objeto de acciones de compra-venta.
- c. Gestionar el establecimiento de programas públicos de crédito para compra de tierras.

En el caso de las opciones 1 y 2, algunas organizaciones campesinas realizan ocupaciones de tierras con el objetivo de que les sean adjudicadas. Para sustentar técnica y políticamente las luchas por estas tierras, es necesario hacer estudios con el fin de

identificar los volúmenes disponibles de este recurso, las condiciones de legalidad en las que se encuentran y la viabilidad de que sean adjudicadas a campesinos.

Las luchas por el acceso a la tierra deben ser complementadas y sustentadas con propuestas de políticas y estrategias orientadas a transformar la agricultura familiar de subsistencia a sistemas de agricultura productiva y resiliente al cambio climático de manera sostenible, que contribuya a mejorar las condiciones de vida de las familias rurales, y asegure la propiedad y la tenencia de la tierra.

Referencias

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). (2018). Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2017. Fecha de consulta: 4 de setiembre de 2019. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=652%3Apublicacion-ehpm-2017>

Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde). (2010). *Tenencia de la tierra y democratización de la propiedad en El Salvador*. San Salvador: Funde.

Nolasco, R. y Mira, E. (2014). “Situación agraria en El Salvador”. En Almeyra, G.,

Concheiro Bórquez, L. Mendes Pereira, J. M., y Porto-Gonçalves C. W. (coordinadores). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua*. Volumen III, pp. 71-91. Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140820040836/Capitalismo-Tierra y PoderIII.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2001). *El mercado de tierras rurales en El Salvador*. Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25418/LC-MEXR748_es.pdf?sequence=1

Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2001). *La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras*. Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25515/1/LCmexL492_es.pdf

Rivera Ocampo, R. M. y López de la O, A. B. (2017). *Acceso, tenencia y gobernanza de la tierra en la región trifinio (Guatemala-Honduras-El Salvador)*. San Salvador: Funde e ILC.



MÉXICO

Breve revisión de la gobernanza de la tierra en México

N. Meyatzin Velasco Santiago*

Para poder explicar los retos que hoy se enfrentan en relación con la gobernanza de la tierra en México, se ha dividido este documento en tres momentos principales: primero, una rápida revisión a la historia de la tenencia de la tierra; segundo, la Reforma Agraria de 1992 y sus principales impactos en las comunidades indígenas y campesinas del país; finalmente, las amenazas y los retos que se enfrentan en el presente para seguir fortaleciendo su defensa y cuidado.

Las bases

En 1917, después de la Revolución mexicana, se trabajó en la Constitución actualmente vigente. En ella, se estableció un artículo que reglamentaría la propiedad de la tierra: el artículo 27, el cual, a pesar de las distintas reformas a las que se le ha sometido, sigue siendo la fuente de la Ley Agraria y regula el aprovechamiento de los bienes naturales (hidrocarburos, agua y minerales, entre otros).

En aquel momento, se establecieron tres formas para ser propietario de la tierra en México: la colectiva (ejidos y bienes comunales), privada (particulares) y pública (la del Estado). Los bienes comunales son la figura con la cual el Estado reconoció que los pueblos indígenas eran propietarios de la tierra desde antes de que se constituyera la nación mexicana. Por su parte, se reconocieron dos formas en las que se podían constituir los ejidos: por dotación de tierras —que se dio mediante el llamado *reparto agrario*— o, al igual que los bienes comunales, por el reconocimiento de la posesión de las tierras por grupos campesinos que habían sido despojados por grandes latifundios y otros acaparadores de tierra. Esta propiedad colectiva recibió derechos específicos inalienables, inembargables e imprescriptibles. Finalmente, se estableció que los bienes naturales eran propiedad de la nación, al igual que su aprovechamiento.

La Reforma Agraria

En 1992 se impulsaron diversos cambios a nivel constitucional y contextual. En primer lugar, se dio por finalizada la dotación de tierras por parte del Estado mexicano. En segundo lugar, se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria y se reemplazó con la Ley Agraria. Tercero, se reformó el artículo 27 de la Constitución para reconocer personalidad jurídica a los ejidos y comunidades, lo que permitió a los primeros privatizar sus parcelas; es decir, dejaron de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles. En cuarto lugar, se autorizó que

* Colaboradora del Área de Educación del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Por Juárez A. C. (Centro Prodh)

sociedades mercantiles y asociaciones religiosas pudieran ser propietarias de tierras. Finalmente, se creó la Procuraduría Agraria, que en teoría protegería los derechos de los ejidos y comunidades.

Una vez abierta la posibilidad de que los ejidos privatizaran sus tierras, se crearon mecanismos —como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)—, mediante los cuales se facilitaría el cambio de propiedad colectiva a propiedad privada. En la realidad, estos solo generaron más conflictos entre propietarios y promovieron el despojo.

Los retos en México

A pesar del empuje al Procede y a sus distintas variantes, más del 51 % del territorio nacional aún se encuentra en manos de ejidos y comunidades.³³ Aunque este tipo de programas no tuvo el impacto territorial perseguido por quienes los idearon, hoy en día, existen otras formas en las que se puede hablar de los retos y dificultades para la gobernanza equitativa de la tierra.

Un ejemplo de ello es la entrada en vigor de la Reforma Energética de 2014. Con la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución mexicana, los bienes naturales —como los hidrocarburos y las fuentes para generar energía eléctrica— siguen siendo propiedad de la nación, pero la exploración y extracción de hidrocarburos, y la generación y comercialización

de electricidad dejaron de ser actividades “exclusivas” del Estado: ahora se permite la participación del sector empresarial privado nacional, internacional y trasnacional.

Con las diversas modificaciones legales de la Reforma Energética, se formalizó la figura de la *servidumbre legal* que, si bien reconoce la tenencia de la tierra y los territorios de los pueblos indígenas y campesinos, facilita que las empresas puedan realizar negociaciones directas con ellos; de existir una negativa a vender o rentar sus tierras, las empresas podrán recurrir al Poder Judicial o al Ejecutivo para que decreten la servidumbre legal de los terrenos. Esto significa que se obligará a los propietarios a que renten su tierra y, en algunos casos, incluso se podrá aplicar la Ley de Expropiaciones con el argumento de que son actividades de “utilidad pública”. De igual manera, se estableció que exploración y explotación de minerales y energéticos son actividades preferentes; por ello, tendrán prevalencia sobre cualquier otro uso de la tierra. Aunado a esto, se abrió la posibilidad de que se practicaran técnicas aún más invasivas y dañinas para el medio ambiente, como la fractura hidráulica.

Este tipo de políticas, además de impactar directamente sobre la tenencia de la tierra, afecta otras esferas de derechos específicos, como la autodeterminación de los pueblos, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, el derecho a la vida, el de los pueblos indígenas a la tierra y territorio, el derecho al agua, a la ali-



33 Según datos del Registro Agrario Nacional, en México, existen 32,121 núcleos agrarios, propietarios de casi 100 millones de hectáreas (alrededor del 51 %). Como sujetos con derechos agrarios según el registro, están inscritos 4'952,749, de los cuales 3'654,100 son hombres y 1'289,649, mujeres.

mentación, a la vivienda, a la educación y a un medio ambiente sano, por mencionar algunos.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en México

Desde el trabajo que realizamos en el Centro Prodh, creemos que merece una mención específica lo referente al acceso a la justicia para quienes se oponen a este panorama y buscan hacer valer su titularidad sobre la tierra. Estas personas y colectivos enfrentan a un Poder Judicial “ajeno”, que no termina de tener claro cuál es el papel del Estado en relación con la protección de los bienes comunes y naturales.

Entre los aspectos urgentes por impulsar, se encuentran los siguientes:

- a. Procurar procesos judiciales con lenguaje y contenidos accesibles, que retomen las distintas dimensiones de quienes defienden sus territorios (por ejemplo, sociales, culturales y de protección de bienes naturales).
- b. Avanzar hacia una visión más amplia sobre lo que implica la afectación que se produce a partir de la existencia misma de leyes que involucran tierras y territorios de pueblos campesinos e indígenas, y que además los comprometen por su sola existencia.
- c. Dependiendo de cada caso, evitar que los procesos se conviertan en litigios de años de duración en los que los resultados sean ineffectivos ante el avance de las problemáticas territoriales.

Asimismo, es necesario que se reconozcan y retomen recomendaciones como las realizadas por la relatora de pueblos indígenas de Naciones Unidas. En su última visita a México, señaló grandes pendientes, entre los que están reconocer el derecho al territorio más allá de solo la posesión de la tierra; no limitar los procesos de consulta a meros trámites administrativos, sino como mecanismos para respetar la decisión de los pueblos; procurar que las sentencias sean ejecutadas por las autoridades responsables; entre otras. El conocimiento del marco jurídico es relevante, pero debe ir acompañado de la voluntad de entender de manera amplia la cosmovisión indígena y campesina; sin duda, ello no es una opción, sino una obligación clara para la protección.

Desde el inicio de su gestión, el actual Gobierno ha anunciado revisiones a leyes y políticas como la Reforma Energética; sin duda, una clara muestra de compromiso con este tema sería cumplir con el plan de la presidencia de prohibir técnicas como la fractura hidráulica (en la actualidad, existen seis propuestas, desde iniciativas de ley, reformas constitucionales y nuevas legislaciones). Sin embargo, también se observa con preocupación que, a la par de estas iniciativas, se repiten errores pasados que no ayudan en la gobernanza de la tierra. Por ejemplo, se han presentado dos iniciativas de ley para reformar la Ley Agraria que siguen apostando por la propiedad individual de la tierra y no por el fortalecimiento de la propiedad colectiva; por la privatización para temas mercantiles; y por mantener programas de certificación.

Referencias

Gómez Godoy, C.; y Espinoza Saucedo, G. (2019). *Análisis sobre la propuesta de Ley para el Desarrollo Agrario presentada por el senador Ricardo Monreal*. Ciudad de México: CCMSS. Fecha de consulta: 21 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.ccmss.org.mx/acervo/analisis-sobre-la-propuesta-de-ley-para-el-desarrollo-agrario-presentada-por-el-senador-ricardo-monreal/>

López Bárcenas, F. (2017). *El régimen de la propiedad agraria en México. Primeros auxilios jurídicos para la defensa de la tierra y*

los recursos naturales. Ciudad de México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, Servicios para una Educación Alternativa Educa. Fecha de consulta: 21 de agosto de 2019. Disponible en: http://www.lopez-barcenas.org/files/escritos/El_regimen_de_la_propiedad_agraria_para_impresion.pdf

Alianza Mexicana contra el Fracking. (s.f.). *No al fracking*. Disponible en: www.nofrackingmexico.org



REGIÓN CARIBE

Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en la región Caribe

Charisse Griffith-Charles*

Introducción

La gobernanza de la tierra en el Caribe se caracteriza, en general, por la alta dependencia en la actividad del Estado y la presencia de un estricto marco legislativo poscolonial, pero con bajos niveles de aplicación.

Se han desarrollado muchos programas financiados local e internacionalmente dirigidos a la mejora de la gobernanza mediante el abordaje de las brechas en la información de la tierra, el aseguramiento de la tenencia de la tierra, la mitigación del cambio climático y los impactos de amenazas naturales, y el establecimiento y enmienda de la política y legislación de la tierra. Todo esto tiene, potencialmente, un impacto en la gobernanza de la tierra y en el crecimiento y desarrollo del sector agrí-

cola. Sin embargo, no todos estos proyectos han dado resultados positivos inmediatos por razones que pueden ser comprendidas mediante un análisis más detenido.

Definiciones

La región Caribe abarca, geográficamente, las islas entre Bermudas, al norte; Trinidad y Tobago, al sur; Cuba, al oeste; y Barbados, al este. Las islas del Caribe se agrupan bajo distintas lógicas, de acuerdo con el contexto de intervención. Así, ciertas iniciativas y debates pueden limitarse al Caribe angloparlante: las islas de Sotavento, las islas de Barlovento, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, por sus siglas en inglés), los países de la Comunidad del Caribe (Caricom), los países independientes y las dependencias, y otros grupos similares. Existen diferentes coincidencias en las experiencias y temas dentro de cada uno de estos grupos.

Geografía

Muchas de las islas del Caribe muestran una topografía montañosa, de origen volcánico. Las empinadas laderas que se extienden desde un pico volcánico central, resultado de esta morfología, generan una cantidad limitada de áreas planas adecuadas para la agricultura. De este modo, las laderas deben ser necesariamente usadas, pero son propensas a deslizamientos y erosión causados por la intensa precipitación durante las estaciones lluviosas y de huracanes. Estas limitadas áreas costeras pue-

* Profesora titular de Administración de tierras, Sistemas catastrales, Topografía, Cartografía y Vicedecana de Asuntos Estudiantiles de Pregrado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de las Indias Occidentales.

den ser víctimas también del aumento del nivel del mar.

Antecedentes históricos

Los países del Caribe surgen de una historia similar de colonización que generó impactos de distinta índole relacionados con la tierra. Estos se convirtieron en una fuente de inequidad y conflicto sobre el recurso. La distribución de la tierra durante la colonización, relacionada principalmente con las clases latifundistas, junto con la esclavitud y el trabajo semiservil, generó no solo disparidades en las extensiones de tenencia de tierras entre descendientes de la élite terrateniente y de los antes esclavos y migrantes a áreas urbanas, sino también disparidad en la capacidad de compra y la capacidad productiva de la tierra. Las políticas de tierras y las actitudes sociales posteriores a la emancipación generaron tanto renuencia a cultivar por parte de los esclavos emancipados y la migración a áreas urbanas, como restricciones institucionales a la propiedad de las explotaciones agrícolas por parte de los antiguos esclavos. Esto produjo un régimen de tenencia de la tierra familiar, en el que esta es entregada informalmente de una generación a otra al interior de la familia.

Reformas

En distintos momentos, se han desarrollado reformas para abordar los problemas de la tierra en general, a veces con un enfoque o indirectamente relacionado con el sector agrícola. Los programas de titulación y registro de tierras, como el Programa de Titulación y Registro de Tierras

(LRTP, por sus siglas en inglés) en Santa Lucía, llevado a cabo entre los años 1984 a 1987, tenía como uno de sus objetivos la mejora de la producción agrícola. Un proyecto de reforma de la OECS en 2015 y un proyecto sobre gestión sostenible de la tierra en 2014 incluyan componentes dirigidos a la gobernanza de la tenencia de la tierra en la agricultura. A partir de estos, se han documentado las políticas de tierras; sin embargo, el proceso desde su registro hasta una implementación consistente con un marco institucional bien dotado es largo y tedioso.

Persistencia de problemas

El Programa de Titulación y Registro de Tierras en Santa Lucía resultó en un sistema de la tenencia de la tierra mejorado y una administración de la tierra que apoyaba su gobernanza responsable. Sin embargo, en estudios realizados posteriormente, se encontró que la tenencia de la tierra titulada estaba regresando a la informalidad de la tenencia familiar. Esto indica que esta forma de tenencia es un fenómeno cultural que persiste por distintos motivos. Por ejemplo, en las Reformas Agrarias en San Vicente de las Granadinas, y en Trinidad y Tobago, se hizo un intento por redistribuir la tierra con fines agrícolas, que no resultó en un aumento significativo de la producción. Las razones se atribuyen a la falta de capacidad para desarrollar modelos comerciales rentables por parte de los agricultores y a la falta de productos comerciales de apoyo, tales como el crédito y seguros agrícolas. Modelos más recientes de agronegocios son manejados por una generación de comerciantes e institucio-

nes comerciales que reemplazan los mini-fundios por negocios rentables.

Por otro lado, el conservadurismo social respalda la renuencia a percibir o cuestionar cualquier disparidad de género en cuestiones de tierras o el impacto de las intervenciones. Los sistemas de información sobre la tierra generalmente no están diseñados para proporcionar datos sobre las diferencias de género en la tenencia de la tierra. Por ello, abundan percepciones sobre una propiedad femenina de la tierra que es igual en magnitud a la de los hombres, pero la situación real puede ser bastante diferente.

La dependencia de las actividades de gobernanza de la tierra a la acción estatal oculta el requisito de una gobernanza responsable de otros actores y partes interesadas, como los propietarios privados de tierras y la sociedad civil. Los grupos de la sociedad civil se están debilitando y desapareciendo. Finalmente, la gobernanza débil y permisiva en la gestión de la tierra fomenta la conversión de tierras agrícolas a un uso residencial y comercial de mayor valor o a una ocupación informal.

Análisis

A lo largo de los años, se han realizado reformas en la administración y tenencia de la tierra con miras a mejorar el sector agrícola y alcanzar la seguridad de la tenencia, la autosuficiencia alimentaria y la reducción de la pobreza. El sector agrícola ha fluctuado en crecimiento y desarrollo. Existe la necesidad de redoblar los esfuerzos para reforzar aquellas actividades agrícolas de-

ficientes y desarrollar nuevos enfoques de producción agrícola para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la reducción de la pobreza. Los indicadores de programa utilizados no siempre muestran la realidad en toda su complejidad.

Conclusión

Los cambios positivos en la gobernanza de la tierra en el Caribe incluyen una mejor administración de la tierra como resultado de los programas de registro de tierras en muchos de los países, lo que respalda una mejor toma de decisiones y análisis de la gestión de la tierra. Sin embargo, esta mejora apunta principalmente a tierras residenciales y comerciales de mayor valor en el sector formal y tiene menos impacto en tierras agrícolas y de menor valor. En los casos en los que la solicitud de registro en el programa es voluntaria, como en Jamaica, los propietarios de tierras de bajos ingresos no se presentaron tan fácilmente. Las percepciones sobre la tenencia de la tierra y el género persisten, pero pueden modificarse derivando estadísticas precisas de sistemas integrales de información sobre la tierra, para lo cual la gobernanza debería estar estructurada.

Recomendaciones para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra en la región Caribe

Las ONG internacionales que vigilan el cumplimiento de los derechos humanos deben seguir monitoreando el acaparamiento de tierras, la aplicación desigual de las leyes sobre tierras, como la adqui-

sición obligatoria y la posesión adversa, y la conversión a gran escala de tierras de la agricultura para el desarrollo turístico de tipo enclave de alto nivel. Esta supervisión debería ocurrir no solo en el Caribe, sino también a nivel internacional. Es posible que las poblaciones rurales y las que no tienen una tenencia segura de tierras no sepan que tienen voz para poder reaccionar ante cualquiera de estos males.

Situaciones recientes, como el caso de Antigua y Barbuda, son ejemplos de la amenaza que representa para las poblaciones rurales la pérdida de los derechos sobre la tierra, especialmente cuando el cambio climático parece estar creando impactos más intensos de huracanes, inundaciones e, incluso, sequías. En Antigua y Barbuda, la brutal devastación de la isla de Barbuda en 2017 por el huracán Irma obligó a la evacuación de las tierras ocupadas e hizo posible y atractiva la perspectiva de convertir estas tierras rurales en un destino turístico próspero y valioso. A pesar de que las leyes establecen que Barbuda pertenece a su pueblo, todavía no se sabe si se les devolverá la tierra para que continúen con su anterior ocupación rústica. Los Estados del Caribe deben seguir preservando la creciente presencia de ocupantes informales en tierras públicas y, al mismo tiempo, apoyar la formalización gradual de sus derechos en el largo plazo

Referencias

Barnes, G., y C. Griffith-Charles. (2007). "Assessing the Formal Land Market and Deformalization of Property in St. Lucia". *Land Use Policy*, 24, 2, pp. 494-501.

Baptiste, A., y Devonish, H. (2019). "The Manifestation of Climate Injustices: The Post-Hurricane Irma Conflicts Surrounding Barbuda's Communal Land Tenure". *Journal of Extreme Events*, 6, 1.

Boger, R. y Perdikaris, S. (2019). After Irma, Disaster Capitalism Threatens Cultural Heritage in Barbuda. Fecha de consulta: 14 de julio de 2019. Disponible en: <https://nacla.org/news/2019/02/12/after-irma-disaster-capitalism-threatens-cultural-heritage-barbuda>

Griffith-Charles, C.; Spence, B.; Bynoe, P.; Roberts, D.; y Wilson, L. (2015). "Land tenure and natural disaster management in the Caribbean". *Land Tenure Journal*, 1, pp. 137-161.

<http://www.fao.org/nr/tenure/land-tenure-journal/index.php/LTJ/article/view/94/122>

Griffith-Charles, C.; Mohammed, A.; Laloo, S.; y Browne, J. (2015). "Key Challenges and Outcomes of Piloting the STDM in the Caribbean". *Land Use Policy*, 49, pp. 577-586.

La presente publicación se elaboró en el marco del X Foro de la Tierra de la ILC ALC llevado a cabo en Lima, Perú el 25 y 26 de septiembre de 2019 en torno al tema *Gobernanza de la tierra tras medio siglo de Reformas Agrarias en América Latina y el Caribe*, evento organizado con el apoyo de la Plataforma para la Gobernanza Responsable de la Tierra de Perú.



En colaboración con:



Plataforma
Gobernanza
Responsable
de la Tierra
Perú

Nuestra visión

Un mundo justo, equitativo e inclusivo en el que los derechos a la tierra son seguros y se ha erradicado la pobreza.

Nuestra misión

Una alianza mundial de la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales que trabajan juntas para situar a las personas en el centro de la gobernanza de la tierra.

Unidad de Coordinación Regional ILC - América Latina y el Caribe

Jr. Caracas 2575 - Jesús María, Lima, Perú

Tel: +511 2611188

Contacto: z.burneo@landcoalition.info

<http://www.landcoalition.org/es/regions/latin-america-caribbean>

ILC América Latina | @ILC Latin America