

# **Resumen del cuaderno de propuestas "Reforma agraria y políticas de tierra" Forum Social Mundial - 3 y 4 de Febrero 2002**

Paris, el 19 de enero de 2002.

Michel Merlet

Este corto texto presenta una síntesis de un **Cuaderno de propuestas sobre reforma agraria y políticas de tierras** que se está elaborando en varias etapas en base a discusiones con investigadores, especialistas del desarrollo y representantes de organizaciones campesinas. Sus principales aspectos ya han sido discutidos en varias oportunidades, durante un taller del primer Foro Social Mundial en Porto Alegre en enero 2001, en Valencia, España, durante un encuentro de las Redes Agrícolas Campesinas y Mundialización (APM) en mayo 2001, y en La Habana, durante el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria en septiembre 2001.

El Cuaderno se compone de :

1. una primera parte de **análisis**, que da cuenta de los principales debates en curso sobre la problemática de la tierra y presenta las grandes propuestas que nacen de estos. Esta ficha constituye una primera síntesis de esta parte.
2. una segunda parte, con **documentos de apoyo**, entrevistas con especialistas sobre puntos cruciales y **fichas de presentación de experiencias** significativas.
3. una tercera parte de **anexos**: una selección de sitios Internet interesantes sobre este tema, algunas fichas de la base "DPH" y una selección bibliográfica.

El Cuaderno ha sido pensado para ayudar a las personas y las organizaciones que trabajan sobre estos temas en diversas regiones del mundo a tener una visión de conjunto de los problemas, a identificar experiencias interesantes en contextos distintos, y a formular estrategias que permitan contribuir a una mejor gestión del recurso tierra. Es un proyecto ambicioso, pero por supuesto, sin intención alguna de ser exhaustivo. El cuaderno quiere ser una ventana abierta sobre horizontes diversos. Subraya la necesidad y la urgencia de reconocer a la vez la diversidad de las situaciones de tenencia y gestión de la tierra según las culturas y la historia, y el carácter global de los desafíos que existen hoy sobre el planeta en torno a la gestión de los recursos naturales y de la tierra.

## ***Introducción***

Como en el pasado, hoy día muchos conflictos en el mundo tienen un vínculo más o menos directo con la cuestión de la tierra. Esos conflictos pueden agruparse en 3 tipos, en relación con :

- la inseguridad del acceso a la tierra o a los recursos naturales : no se reconocen los derechos consuetudinarios; los inquilinos y los aparceros no tienen garantía en caso de arriendo de tierras; los derechos de los recolectores de productos silvestres y de los cazadores son precarios...
- la desigualdad de la distribución de la tierra que vuelve necesarias las reformas agrarias.
- las reivindicaciones de grupos sociales o de grupos étnicos de ejercer su control

sobre un territorio. Es el caso típico de las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas, pero también de reivindicaciones relativas a la historia, las religiones y las culturas.

¿ Porque el desarrollo capitalista y el mercado no logran por si solo resolver los problemas que se dan en torno a la tierra de acuerdo con el interés de las mayorías ?

En 1944, Karl Polanyi escribió en La gran transformación "*Lo que llamamos la tierra es un elemento de la naturaleza que esta inextricablemente enlazado con las instituciones humanas. Entre todas las obras de nuestros antepasados, la más extraña habrá sido quizás de aislarla y constituirla en un mercado*".

La tierra tiene características específicas que implican que no pueda ser una mercancía como las otras, aún cuando los derechos sobre la tierra se vendan hoy en numerosas sociedades. Los derechos sobre la tierra corresponden a un espacio, o sea a un "territorio" que no se puede destruir o desplazar. La tierra tiene otra particularidad, la de contener recursos naturales, que no son el resultado del trabajo humano. Por lo tanto, no se puede comparar la "propiedad" de la tierra a la propiedad de un objeto cualquiera. Si los derechos sobre una parcela de tierra se refieren a relaciones con otras personas susceptibles de transitar por este espacio que cubre o de utilizar los recursos que contiene, la relación de los seres humanos con la tierra es por esencia una relación de los seres humanos entre ellos mismos.

La propiedad de la tierra nunca puede ser absoluta. El derecho de propiedad, en lo que se refiere a la tierra, se resume a la propiedad de un conjunto de derechos, y un propietario es solamente uno de los que tienen derechos. De allí nacen diferentes situaciones : los derechos pueden superponerse, y hasta contradecirse. Es lo que pasa en África, pero también, en la mayoría de las sociedades "indígenas", y también, de una manera menos evidente pero real, donde la propiedad privada individual domina (Europa, América Latina). La sociedad en su conjunto se queda siempre con algunos derechos sobre la tierra, la cual guarda en parte el carácter de un bien común.

Al igual que un cierto número de otros bienes, la tierra no es una "verdadera" mercancía, producida para la venta. De allí surgen fenómenos de renta, de precios que se establecen en función de las luchas sociales y representan relaciones de fuerza, y un mercado de la tierra que no puede, por su naturaleza, autoregularse. Imposible en estas condiciones de separar los sistemas de tenencia de las instancias encargadas de la actualización de los derechos y de la resolución de los conflictos que inevitablemente aparecerán.

La diversidad y la multiplicidad de los sistemas de gestión de la tierra, ligadas a historias y culturas diferentes, cuestiona la idea dominante de que exista una solución única y estándar a nivel mundial. Interesantes pistas de trabajo nacen de poner en relación las *formas de organización social* con los *modos de gestión de la tierra*.

En un contexto de crecimiento demográfico fuerte, de mundialización de los intercambios y de simultánea competencia entre agriculturas con niveles de productividad muy disímiles, se aceleran las evoluciones y se producen hoy de un solo a gran escala. Son a menudo irreversibles, e implican un crecimiento de la desigualdad según un mecanismo ahora bien conocido, y la quiebra de grandes partes de las agriculturas del mundo. Otros procesos distintos de transformación de la tenencia, como las diversas formas de descolectivización en los países de lo que fue el bloque socialista, se han caracterizado también por su amplitud y su velocidad. Las sociedades ya no tienen el tiempo necesario para adaptarse a estos cambios, ni para dotarse de mecanismos de regulación adecuados: de allí la proliferación de problemas y de conflictos agudos en torno a la tierra.

En el cuaderno, tocamos tres aspectos centrales, preguntándonos sobre las formas de

velar por los derechos de los que trabajan la tierra, de garantizar a las mayorías un acceso a los recursos que sea conforme al óptimo económico y social, y de reconocer las diversidades culturales e históricas en la gestión territorial.

### **Primera pregunta : ¿Como velar por los derechos de los productores?**

De entrada evitaremos limitar la reflexión a los "propietarios", e intentaremos tomar en cuenta todos los que tienen derechos, es decir todos los usuarios de la tierra.

Esto nos lleva a interrogarnos acerca del origen de los derechos de los individuos o de los grupos sociales, de la legitimidad de los actores, y de las percepciones que ellos tienen de esta legitimidad. No es posible otorgar derechos a grupos cuya especificidad ni siquiera ha sido reconocida y el problema, por lo tanto, no puede ser solamente legal, es también social. Tomando el riesgo de simplificar un poco, distinguiremos dos grandes categorías de fundamentos para los derechos sobre la tierra :

- *Los derechos adquiridos a lo largo del tiempo*, a menudo por la validación social de una relación de fuerzas. En el marco legal, el mecanismo de la prescripción adquisitiva es el que se usa en este caso. Bajo ciertas condiciones, los derechos anteriores dejan de ser validos después de un periodo cuya duración puede variar.
- *Los derechos otorgados por el Estado*. Es el caso típico de las situaciones coloniales en las cuales el sistema jurídico procura establecer este tipo de derechos de manera independiente del primer tipo, mientras que en realidad, la facultad del Estado de atribuir estos derechos está en ultima instancia relacionada con el fenómeno anterior. Los instrumentos esenciales son entonces el título de propiedad de la tierra, que parece fundamentar el derecho, y el catastro.

Unas justificaciones ideológicas pueden ser presentadas como siendo fundamentos de los derechos (invocación de derechos de origen divino, por ejemplo). En el contexto actual, la afirmación del carácter universal de la propiedad obedece probablemente a esta misma lógica.

Existen en el mundo distintos sistemas de registro de los derechos de propiedad, con o sin catastros: el libro germánico de la propiedad de la tierra, con validación jurídica previa de los derechos antes de inscripción, el sistema francés, en el cual los contratos privados sucesivos crean una fuerte presunción de derecho, el sistema Torrens, de tipo colonial, en el cual la inscripción de un derecho originalmente cedido por el Estado crea el derecho privado, etc.).

La mayor parte de los programas de apoyo de los organismos internacionales apuntan hoy a generalizar sistemas que se parecen al sistema Torrens, lo que crea muchos problemas. Algunas experiencias innovadoras intentaron, no sin muchas dificultades, tomar en cuenta la complejidad de los derechos múltiples sobre la tierra, como por ejemplo el Plan Rural de Tierras en Costa de Marfil, o la Segurización Relativa de la Tierra en Madagascar.

La seguridad del acceso a la tierra puede pasar también por una mayor seguridad de los derechos de los inquilinos, de los aparceros, y de los beneficiarios de diferentes derechos "delegados", según la expresión utilizada en Africa. Situaciones muy diversas, como en Burkina Faso, donde los conflictos sobre la tierra entre nativos y no nativos son muy fuertes, se asemejan a esta problemática. El ejemplo de Francia, (ley sobre el arriendo, y aplicación a través de una jurisdicción específica) confirma claramente lo eficiente que puede ser una política de este tipo.

Los numerosos fracasos en los intentos para acabar con textos legales con los problemas de inseguridad en sus derechos sobre la tierra que tienen arrendatarios y aparceros nos recuerdan una vez más que las leyes no hacen más que reflejar las relaciones de fuerzas en la sociedad. Cambios relevantes no pueden ocurrir sin la movi-

lización y la organización de los actores interesados.

Subrayemos para terminar la dificultad para ampliar los derechos de la mujer sobre la tierra, considerando la situación de explotación bajo distintas formas y niveles y de no reconocimiento de los derechos de esa parte de la sociedad en muchas regiones del mundo.

El registro de los derechos no es suficiente en si mismo. Hay que garantizar su validez y la protección de la información registrada y se necesita actualizarlos de manera constante. También las evoluciones sociales deben tener su traducción en lo que se refiere a la validación de los derechos de propiedad de la tierra. Por múltiples razones (diferenciación económica, desigual acceso a la información, ...) grandes capas de la sociedad están a menudo excluidas de los mecanismos de regularización y actualización de los derechos y no pueden disponer de títulos jurídicamente válidos. Conviene por lo tanto perfeccionar al mismo tiempo los mecanismos de registro y los mecanismos sociales susceptibles de conducirlos. No es fácil. El caso histórico del ejido en México y sus desarrollos recientes (reconocimiento e inscripción de derechos individuales) es en esta perspectiva un ejemplo particularmente interesante para el análisis.

Al contrario de lo afirmado frecuentemente, (ver la *"tragedia de los bienes comunes"*), el problema no es la existencia en si de bienes comunes, sino la ausencia de reglas y mecanismos para garantizar una gestión de la tierra en beneficio de todos. Estos mecanismos son necesarios a diferentes niveles : local, nacional, regional y a nivel del planeta. En esta perspectiva, la cuestión del derecho de propiedad de la tierra se vuelve una de las grandes problemáticas mundiales de hoy, ya que la tierra es cada vez más un bien común, una parte substancial del patrimonio de la humanidad.

### **Segunda pregunta : ¿ Como garantizar a las mayorías un acceso a la tierra que sea conforme al optimo económico y social ?**

Esa cuestión se refiere más específicamente a las reformas agrarias, al papel del Estado, y a las políticas agrícolas. Nuestro enfoque consiste en tratar estos temas como partes de un solo problema.

En las situaciones de fuerte polarización de la tenencia de la tierra, la reforma agraria constituye una necesidad prioritaria, que debe tratarse antes de cualquier otra medida. Los fracasos parciales de muchas reformas agrarias han llevado a mucha gente a olvidar esta constatación básica. De allí la necesidad de analizar en detalle los éxitos y las debilidades de las reformas del pasado, para poder mejorar una modalidad de intervención que si bien es de excepción, sigue siendo indispensable en muchos casos. Los mecanismos utilizados para la implementación y la aplicación de las reformas, los papeles respectivos de las organizaciones campesinas y del Estado constituyen factores esenciales para el éxito y la durabilidad de los logros, tanto como la articulación del proceso con políticas públicas agrícolas adecuadas. El examen de las evoluciones posteriores del "sector reformado", de las tendencias y de los riesgos de "contra-reforma" permiten entender mejor la reforma agraria, como un proceso que interviene sobre las relaciones de fuerza y sobre las dinámicas, y que debe poder, por lo tanto, anticipar las evoluciones futuras, en un contexto en el cual el Estado no tendrá tanta capacidad de intervención. En numerosos casos, el efecto de redistribución que constituye lo fundamental de una verdadera reforma agraria ha sido considerado de menos o incluso abandonado para favorecer políticas de colectivización, ó incluso de colonización de tierras vírgenes, las cuales nada tienen que ver con reforma agraria.

Si las reformas agrarias son en muchos casos obligatorias, no pueden constituir un mecanismo permanente de intervención. De allí la relación fundamental con las otras políticas de tierra, políticas de regulación permanente de los mercados de tierra, apuntando a optimizar la distribución del recurso tierra en el tiempo y, en la medida

de lo posible, a evitar de tener que llevar a cabo más adelante una nueva reforma agraria, costosa en medios humanos y materiales.

Estas políticas pueden ser diversas : intervenciones correctivas sobre los mercados de tierra (ejemplo de las SAFER en Francia), concentración parcelaria (ordenamiento del parcelario), intervenciones en los otros mercados y en particular sobre el mercado financiero (crédito hipotecario), política tributaria sobre la tierra, reglamentación de las herencias, ayudas específicas relacionadas con los tipos de estructuras de producción que se quieren favorecer (instalación de los jóvenes agricultores, jubilación, ayudas para las zonas menos favorecidas, etc.), sin olvidar las políticas ligadas a las formas de tenencia que no son la propiedad (reglamentación del alquiler para una mayor seguridad del inquilino, gestión separada de la tierra y de las unidades de producción, etc.). Se vuelven inevitables en un país en el cual la producción familiar es importante y que ya no dispone de tierras vírgenes susceptibles de ser colonizadas. Ciertas condiciones son necesarias para que la mayor parte de estas políticas puedan aplicarse : sin organizaciones sindicales y profesionales fuertes, la historia ha enseñado que es extremadamente difícil.

### ***Tercera pregunta : ¿Como tomar en cuenta las diversidades culturales e históricas?***

El último tema que abordaremos es el de los territorios indígenas, del reconocimiento de sus características propias y de una autonomía de gestión. En base a ejemplos de diferentes regiones del mundo, los instrumentos de análisis que hemos utilizado nos permiten considerar el caso de las minorías étnicas como un caso particular en un marco más general. Como en todas las otras situaciones, existe la necesidad de tener niveles intermediarios de gestión de la tierra. Estos son más evidentes en el caso de los grupos indígenas, y son objetos de reivindicaciones relativas a la persistencia tanto de sistemas de organización social y de pensamiento específicos como de mecanismos propios de poder. Pero mas frecuentemente, estos mecanismos tradicionales no lograron adaptarse con suficiente rapidez a los cambios en su entorno social y económico.

### **Propuestas**

Sin que estas propuestas tengan un carácter definitivo, presentamos aquí las primeras ideas que ilustran los resultados del análisis anterior y nos llevan a proponer distintos ejes de trabajo. (El orden de exposición de los temas no necesariamente implica un orden de prioridad).

1. En todos los países cuya distribución de la tierra es muy desigual, rehabilitar la reforma agraria como una política pública necesaria y prioritaria y buscar de manera sistemática como mejorar los procesos de reforma agraria, con el fin de no perder las oportunidades (no tan frecuentes) que ofrecen los contextos políticos favorables a su implementación. Esta mejora pasa por dar a las organizaciones de productores agropecuarios un papel de protagonista principal en el proceso e implica :
  - mejorar la dinámica de puesta en aplicación de las políticas de reforma agraria, buscando como sumar progresivamente el apoyo de distintas capas sociales, y debilitar y aislar en paralelo las posiciones de los sectores hostiles a la redistribución de la tierra.
  - revisar la relación entre lo colectivo y lo individual, construyendo mecanismos adaptados de gestión social de la tierra y al mismo tiempo garantizando una mayor seguridad sobre los derechos de los productores individuales
  - preparar desde el inicio lo que pasará después de la reforma agraria, evitando la constitución de un sector reformado apartado de la realidad de los otros pequeños productores y construyendo organizaciones campesinas capaces de po-

ner en coherencia las luchas de los distintos grupos de productores

- crear capacidades locales de gestión de la tierra, sin esperar el fin del proceso de reforma agraria. Esto pasa por la integración de modalidades diversas de regulación del mercado de la tierra (incluyendo el mercado de arriendos en algunos casos), que las organizaciones campesinas podrán concebir, implementar y aprender a manejar en una articulación cada vez mayor con los productores de los sectores no reformados
  - articular la reforma agraria con la política agrícola, la protección arancelaria de los productos claves, tener una política de mecanización y de modernización que no substituya desde el principio la fuerza de trabajo, promover una política de calidad de los productos y una política de compensación para las regiones desfavorecidas en cuanto a recursos naturales etc.
2. Donde las desigualdad en el acceso a la tierra no es tan fuerte y donde conviene hacer una gestión política de las estructuras agrarias que permita la modernización de las unidades de producción y garantice su función social, implementar políticas públicas "de estructuras" (o sea políticas permanentes que apuntan a la configuración de una estructura agraria en adecuación con las necesidades de la sociedad en su conjunto) incluyendo, entre otras, políticas de regulación de los mercados de tierra.

El abanico de posibles medidas es amplio, pero algunas son costosas y están fuera del alcance de los países pobres. De allí la importancia de medidas fiscales (buscando desincentivar la gran propiedad extensiva) asociadas a las políticas de regulación y mejoramiento de los mercados de tierra, de crédito hipotecario, a programas de concentración parcelaria, de ayuda a la instalación de productores jóvenes, etc. Garantizar el "derecho a trabajar la tierra" independientemente del "derecho de propiedad", ofrece a menudo un camino interesante para ayudar a resolver los problemas que nacen de las transferencias de tierras por herencia en el pase de una generación a otra en una sociedad campesina y rural.

3. Construir instancias de gestión del territorio (entendiendo el territorio como un espacio que contiene bienes comunes, a la humanidad en su conjunto o a grupos humanos particulares). Tomar en cuenta los derechos múltiples de diferentes actores en cuanto a tierra y a gestión de los recursos naturales (bosques, agua, biodiversidad), no solo en los territorios indígenas en los cuales esta realidad es obvia, pero también en todos los espacios rurales. Reconocer y cuando es necesario, "titular" los derechos de las instancias colectivas y no solamente los derechos de los individuos.
4. Descentralizar en gran parte los mecanismos de gestión (y administración) de los derechos individuales sobre la tierra, articulando los sistemas de catastro y de registro nacionales con mecanismos locales (municipalidades, organizaciones de productores, organizaciones indígenas y consuetudinarias, ...). Para ser eficiente se debe combinar este proceso con la instalación de instancias de resolución de conflictos y de mediación adaptadas a las exigencias actuales. Comprender que una mayor seguridad sobre la tierra no pasa únicamente por la propiedad privada.

### **Cómo ?**

Entre las acciones posibles, nos parece necesario :

1. Crear redes de intercambio de experiencias entre organizaciones campesinas con el apoyo de investigadores y expertos, de tal manera que se pueda sacar lecciones de la experiencia acumulada a nivel mundial (mundialización de la experiencia económica, social y política campesina) y participar a la creación del capital social que necesita en el presente la gestión de los recursos naturales y de la tierra.

2. Promover programas de educación y de formación de los productores y de todos los habitantes del campo de la ciudad acerca de la importancia estratégica de la cuestión de la tierra en relación con el porvenir de las sociedades en su conjunto, y establecer métodos de investigación - acción sobre este tema. Reforzar las capacidades de propuesta y de gestión de las organizaciones campesinas en la gestión del recurso tierra.
3. Realizar un trabajo de "lobby" para influenciar a los organismos internacionales, a las cooperaciones bilaterales, y para obtener espacios propicios a la innovación y a la ejecución de políticas económicas y agrícolas distintas.
4. Construir alianzas fuera del medio campesino e indígena en torno a temas que interesan directamente a las poblaciones urbanas (calidad de la alimentación, medio ambiente, gestión del medio rural, relación entre pobreza urbana y baja remuneración del trabajo campesino)
5. Promover la inclusión del tema del uso y distribución de la tierra en las agendas de discusión de los problemas del planeta, asegurando su articulación con la comprensión de las causas de la pobreza en el mundo.