

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

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



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:

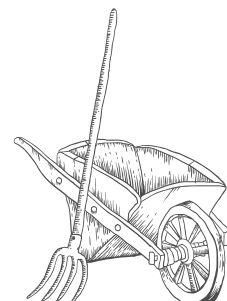
Luis Naters

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

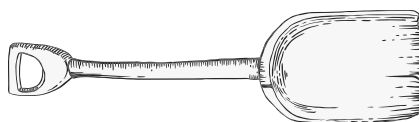
Ismael Merlos

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



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? Confluyeron 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 statu 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 ciudada-

nía 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 “permitieron 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 (Banquero 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 cuasi extinción de esas instituciones semif feudales 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 cien-

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 reevaluada: 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 suscrito 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 dación 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.

Berdegú, 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 Berdegú, 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>