

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



LA ACTUALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Bernardo Mañano Fernandes, Luis Felipe Rincón
y Regina Kretschmer (Compiladores)*

Bernardo Mañano Fernandes | Eraldo da Silva Ramos Filho | Luis Felipe Rincón | Hellen Charlot Cristancho Garrido | Flor Edilma Osorio Pérez | Regina Kretschmer | Ramón B. Fogel | Angelina Herrera Sorzano | Luciano Concheiro Bórquez | Carlos Rodríguez Wallenius | Luis Daniel Hoczman | Mariana Romano | Sergio Gómez E. | João Márcio Mendes Pereira



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



**LA ACTUALIDAD DE LA REFORMA
AGRARIA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

La actualidad de la reforma agraria en América Latina y El Caribe / Bernardo Mançano Fernandes ... [et al.] ; compilado por Bernardo Mançano Fernandes ; Luis Felipe Rincón ; Regina Kretschmer. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-371-2

1. Reforma Agraria. 2. América Latina. 3. Caribe. I. Fernandes, Bernardo Mançano II. Fernandes, Bernardo Mançano, comp. III. Rincón, Luis Felipe, comp. IV. Kretschmer, Regina, comp.
CDD 333.1

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Reforma agraria / Desplazamiento forzado / Cultivos de uso ilícito / Paramilitarismo / Políticas agrarias / Movimientos rurales / Extractivismo.

Colección Grupos de Trabajo

LA ACTUALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Bernardo Mançano Fernandes, Luis Felipe Rincón
y Regina Kretschmer
(Compiladores)**

Bernardo Mançano Fernandes
Eraldo da Silva Ramos Filho
Luis Felipe Rincón
Hellen Charlot Cristancho Garrido
Flor Edilma Osorio Pérez
Regina Kretschmer
Ramón B. Fogel
Angelina Herrera Sorzano
Luciano Concheiro Bórquez
Carlos Rodríguez Wallenius
Luis Daniel Hocsman
Mariana Romano
Sergio Gómez E.
João Márcio Mendes Pereira

Grupo de Trabajo "Desarrollo Rural: Campesinado, Disputas Territoriales
y Decolonialidad"



F U N D A Ç Ã O
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Grupos de Trabajo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Primera edición

La actualidad de la reforma agraria en América Latina y El Caribe (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2018)

ISBN 978-987-722-371-2

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

ÍNDICE

Bernardo Maçano Fernandes, Luis Felipe Rincón y Regina Kretschmer Presentación	9
Bernardo Maçano Fernandes La experiencia brasileña de lucha por la tierra y reforma agraria	15
Eraldo da Silva Ramos Filho A reforma agrária como território da política e a reforma agrária de mercado como território da economia	41
Luis Felipe Rincón y Hellen Charlot Cristancho Garrido Trayectoria y actualidad de la reforma agraria en Colombia: relato de una ilusión (que se renueva?)	69
Flor Edilma Osorio Pérez Tierra, territorio y dinámicas de guerra: reflexiones a partir del caso colombiano	93
Regina Kretschmer Conflictos agrarios y luchas campesinas en el Paraguay	109
Ramón B. Fogel Reforma agraria en el Paraguay. Retrocesos y luchas	129

Angelina Herrera Sorzano La agricultura en Cuba y las reformas agrarias	141
Luciano Concheiro Bórquez y Carlos Rodríguez Wallenius México: de la lucha por la tierra a la disputa por los territorios rurales	167
Luis Daniel Hoczman y Mariana Romano Política de tierras, capital agrario y control social. Actual fase de resistencia de la lucha campesina en Argentina	189
Sergio Gómez E La Tierra y las reformas agrarias en América Latina: una mirada al pasado y perspectivas	205
João Márcio Mendes Pereira Banco Mundial, política agrária neoliberal e reforma agrária assistida pelo mercado na América Latina	233

PRESENTACIÓN

Bernardo Mançano Fernandes, Luis Felipe Rincón
y Regina Kretschmer

Los artículos que integran este libro del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO abarcan diferentes aspectos de la actualidad de la Cuestión Agraria y el debate en torno a las Reformas Agrarias en América Latina y el Caribe, proporcionando al lector una visión comparativa sobre las diferentes experiencias y las resistencias de campesinos, indígenas y afroamericanos contra la expansión capitalista en los territorios. La presente compilación busca dar continuidad a la publicación de reflexiones y resultado de investigaciones del GT, entre las que se destaca el libro *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual* del año 2008, que se centró en el análisis de las transformaciones y conflictos territoriales entre el agronegocio y campesinos e indígenas y la concomitante reconfiguración de los territorios latinoamericanos.

Así, la presente compilación actualiza este análisis ampliando el debate con énfasis en las disputas actuales por políticas de Reforma Agraria. Esto requiere plantear la discusión sobre los significados y el alcance de las reformas agrarias, el rol que juega el Estado y la participación de los diferentes sectores de la población en estas políticas agrarias. Elementos que son retomados por Bernardo Mançano Fernandes al abordar la actualidad y alcance de las políticas de Reforma Agraria en distintos gobiernos en Brasil, y que ante los fluctuantes logros alcanzados, se concluye que la experiencia de la Reforma Agraria

en el país es la que desarrollan en su cotidianidad los movimientos sociales en su lucha constante *por* la tierra y *en* la tierra.

Retomar la temática de la Reforma Agraria- en tiempos del neo-extractivismo y nueva fase de acaparamiento de tierras - resulta estratégico ya que la ofensiva neoliberal viene acompañada del desplazamiento del debate sobre el derecho campesino e indígena al acceso a la tierra, políticas públicas de distribución de tierras y desarrollo territorial rural para ser sustituido por las políticas dictadas siguiendo los intereses del mercado. El agronegocio no solo desterritorializa a poblaciones rurales marginales de sus territorios sino que también se apropia de su derecho a la tierra y a la vida en nombre de la productividad y el progreso.

Precisamente, el bloque hegemónico pretende monopolizar el debate en torno a la Reforma Agraria- al situarlo en ámbitos económicos- pero la cuestión del acceso, uso y control sobre los territorios, es, como nunca antes, una cuestión del poder (cada vez más globalizado). En esta línea el artículo de Eraldo da Silva Neto, analizando el caso brasileño, retoma la reflexión teórica sobre los conceptos de espacio, territorio y reforma agraria, que sirve para describir los procesos de expansión capitalista en el campo, y las resistencias del campesinado en su lucha por el territorio. Evidenciando la separación entre la reforma agraria promovida por las organizaciones socioterritoriales -como territorio de la política- en contraposición de la reforma agraria de mercado que es descrita como territorio de la economía.

Este escenario, aunque no nuevo, se ha agravado a consecuencia de la múltiple crisis a partir del año 2008, que es esencialmente una crisis de acumulación capitalista y que ha conducido a una reestructuración del sistema agroalimentario y agro-energético a nivel mundial con una nueva puesta en valor de la tierra como fuente de especulación y acumulación en un contexto global cambiante. Con la presencia de nuevos actores (países, bancos, fondo de pensiones etc.) con disímiles intereses e intencionalidades en la adquisición de enormes superficies de tierra (especulación, garantizar la seguridad alimentaria en sus países de origen, dominación política etc), el escenario se ha vuelto más complejo y se caracteriza hoy, de un lado, por una creciente concentración de las cadenas productivas y corporaciones, y de otro, por centros de poder más difusos (poli céntrico) por la presencia de nuevos actores.

Esta avanzada neoliberal sobre los territorios amenaza con revertir los históricos logros alcanzados mediante la movilización social, como la fue la revolución Mexicana, que en su contribución Luciano Concherio Bórquez y Carlos Rodríguez Wallenius retoman para analizar los embates económicos y sociales que sobre el campo mexicano, a lo largo del siglo XX e inicio del XXI, se han presentado, y que no obstante gracias a la resistencia y luchas campesina/indígena

han garantizado la persistencia de la propiedad ejidal y comunidades. Paralelamente el caso cubano, presentado por Angelina Herrera, constituye una referencia central a la hora de analizar y evaluar los impactos y alcances de la reforma agraria para América Latina, una vez que como la misma autora menciona, desde la revolución se han venido aplicando diversas políticas, unas estructurales y otras no, que han impactado de diversas maneras en la estructura de la tenencia de la tierra y el uso de ésta; las formas de organización social de la producción, además de tipos y cantidades de producción agrícola; y que ante los cambios recientes por la crisis del socialismo, se enfrentan al reto de mantener los principios de equidad socioterritorial, justicia social e igualdad de oportunidades.

En el año 2012, la cantidad de personas asesinadas por defender sus tierras y recursos naturales o reclamar tierra, se triplicó en comparación a los diez años anteriores¹. Colombia constituye uno de los casos más representativos entorno a la violencia en el campo y la desigualdad en la tenencia de la tierra. Acarreando un conflicto político/social por más de cinco décadas con profundas raíces en el irresuelto problema agrario, Luis Felipe Rincón y Hellen Charlot Cristancho, analizan el alcance e impacto que han tenido las políticas de reforma agraria en el país, que no obstante, se han centrado en resolver casos puntuales de conflictos por la tierra antes que representar transformaciones estructurales en el sector. Así se introduce lo que ha significado las políticas de distribución de tierras en la fase neoliberal orientadas hacia el mercado asistido de tierras y la contrarreforma agraria apoyada por los grupos militares de extrema derecha. Entre tanto Flor Edilma Osorio Pérez analiza el papel que la tierra ha tenido como factor fundante, motivo de disputa, botín de guerra y factor de resistencia de las comunidades en el marco del conflicto interno armado colombiano, que en la actualidad y en el marco de una negociación para llegar a acuerdos de paz, representa una esperanza para las comunidades despojadas y víctimas de la violencia en el país.

El papel de los Estado-Nación resulta clave para sustentar las transacciones de grandes extensiones de tierras y la expansión capitalista en el campo. Las modificaciones de la legislación nacional y los marcos administrativos, el uso de fuerza de las fuerzas públicas (policías y militares) en contra de poblaciones rurales rebeldes, la judicialización de las luchas sociales en defensa de territorios y la naturaleza son ejemplos que muestran que el Estado ha jugado un rol decisivo para facilitar el acaparamiento de tierras y el despojo de campesinos

1 Global Witness 2014: The dramatic rise of killings of environmental and land defenders 2003-2013. (London: Global Witness)

e indígenas. En esta perspectiva Luis Daniel Hocsman y Mariana Romano traen a discusión el rol que juegan las ramas judiciales como instrumentos que favorecen los procesos de despojo del territorio de las comunidades locales para el caso Argentino, cuyo centro de expansión se concentra en las tierras hasta hace poco denominadas como marginales, pero recientemente revalorizadas por las dinámicas de expansión del agronegocio en amplias regiones del país, encontrando la resistencia por parte de campesinos por la defensa de los territorios.

Este panorama no obstante, ha conducido a nuevas resistencias sociales en contra del despojo de sus tierras y la contaminación y destrucción ambiental al mismo tiempo que resinifican la tierra y los recursos naturales, levantando la bandera de la soberanía alimentaria y la agroecología, globalizando la lucha contra el modelo hegemónico de desarrollo. Las reivindicaciones por Reforma Agraria y democratización del acceso a la tierra no han perdido su actualidad, sino que más bien se reclama mediante las más diversas acciones para impedir su desterritorialización y luchar por su reterritorialización. La disputa por los territorios y modelos de desarrollo no ha perdido su relevancia si no que se ha agudizado.

Se han sumado nuevos espacios de disputas por sus diferentes interpretaciones de la realidad, suposiciones, objetivos e intencionalidades, como la del Banco Mundial, los códigos de ética de empresas y las Directrices Voluntarias de Tenencia de la Tierra, elaborado recientemente por la FAO en coordinación con la sociedad civil, como la Vía Campesina, el cual es abordado por Sergio Gómez cuando releva de manera histórica y regional las distintas políticas de reforma agraria ejecutadas en los países Latinoamericanos y deja ver el rol que las Directrices Voluntarias tienen en una nueva fase de las políticas para la región. El Banco Mundial, con otros organismos internacionales, ha propagado desde la década del noventa, reformas agrarias vía mercado, donde para mitigar las consecuencias sociales, fueron combinadas con programas compensatorios y de combate a la pobreza. Este punto es abordado por João Márcio Mendes Pereira quien analiza la agenda política en la cual ésta se insertó, los instrumentos utilizados para su aplicación y los resultados alcanzados en tres países de la región, que en síntesis no lograron cumplir las metas propuestas, desvirtuándose como el mecanismo más eficiente y económico para reducir la pobreza y desigualdad en el campo, lo cual se logró gracias a la acción decidida de movimientos sociales nacionales y campañas internacionales, no obstante sigue estando presente como alternativa para solucionar los problemas del campo desde la perspectiva del mercado.

Esta compilación tuvo su punto de partida en un seminario internacional en Asunción- Paraguay a pocos meses de la asunción de

Lugo al poder que prometía una reforma agraria en un país con una de las mayores desigualdades de la tenencia de tierra en el mundo. Este evento era políticamente estratégico para acompañar y apoyar, desde la reflexión académica del pensamiento crítico, a las organizaciones sociales en sus demandas por democratización del acceso a la tierra por medio del intercambio de experiencias latinoamericanas de la lucha por la tierra y la Reforma Agraria.

Como es hábito de las reuniones del GT “Desarrollo Rural” de CLACSO se realizó una visita al campo para conocer luchas campesinas en su territorio. En un campamento de la resistencia al monocultivo de la soja, acompañado del reclamo de recuperación de tierras campesinas, apropiadas estas por el agronegocio, y la implementación de una Reforma Agraria Integral en el departamento de San Pedro, el grupo de intelectuales debatió con los campesinos rebeldes sobre los desafíos de la Reforma Agraria ante las nueva coyuntura política del país y de la economía mundo.

Los acontecimientos políticos posteriores, como es expuesto en los análisis de Regina Kretschmer sobre los conflictos agrarios y las luchas campesinas, y Ramón Fogel que tiene como eje los retrocesos y luchas por la reforma agraria, fueron mostrando que Paraguay se incorporó a la continuidad histórica latinoamericana de masacres a campesinos, contrarreformas agrarias y violencia estatal para contrarrestar la intencionalidad de modificar la estructura agraria y la democratización del acceso a la tierra. Siguiendo el ejemplo de Honduras en el año 2009, en Paraguay se realizó un golpe de estado parlamentario en el año 2012.

Esta compilación, a su vez, constituye un homenaje a Tomas Palau, incansable analista, investigador y pedagogo paraguayo que formó generaciones de estudiantes, obreros, campesinos y profesionales. Su enorme capacidad de unir análisis, investigación, y formación con estrategias políticas anti-sistémicas así como su capacidad de comunicación con trabajadores urbanos y rurales, le convirtió en un intelectual y compañero indispensable para acompañar y orientar a las luchas en Paraguay. El supo traspasar las fronteras entre lo académico y político en su continuo acompañamiento y presencia en los sitios de conflictos rurales y se convirtió en un principal aliado y compañero de los campesinos en lucha. Su temprana muerte en marzo del año 2012 dejó al pueblo paraguayo huérfano ante los acontecimientos que se precipitaron luego de la masacre de Marina Cue - Curuguaty en junio del año 2012.

Su memoria sigue/se mantiene viva a través de sus escritos y los cursos de formación campesina de Base IS que llevan su nombre y transmiten su pensamiento crítico y amor a la rebeldía y serán estos jóvenes que encabezan la rebeldía de hoy, mañana y del futuro.

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE LA LUCHA POR LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA

Bernardo Mançano Fernandes*

INTRODUCCIÓN

Analizamos la experiencia de la reforma agraria brasileña, que está en curso desde el final de la década de 1970, a través de su proceso territorial que está siendo realizado por los movimientos campesinos y gobiernos de diferentes matices políticas. Esta experiencia, por sus nuevos hechos, nos obliga a pensar el concepto clásico de reforma agraria, porque este no explica la reforma agraria que está ocurriendo en el Brasil. Por esta razón, el tema de la reforma agraria en el Brasil ha suscitado un buen debate con diversos colegas de la geografía y de otras ciencias. La cuestión es si Brasil hizo o no hizo, o si está haciendo reforma agraria? Hay diferentes interpretaciones entre nosotros, desde la contrarreforma agraria hasta la reforma agraria en ejecución. Presenté por primera vez mi interpretación en Fernandes (2013), la cual es reforzada en este artículo.

Es importante recordar que aquí no está puesta la cuestión de que la reforma agraria estaría superada, como viene siendo defendido por los investigadores conservadores. A los interesados en los estudios

* Professor do Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista - UNESP, campus de Presidente Prudente. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Correo electrónico: bmf@fct.unesp.br

de la reforma agraria brasileña recordamos que hay tres tendencias: una que entiende que el Brasil no hizo reforma agraria, otra que comprende que la reforma agraria está ocurriendo y otra que defiende que el Brasil ya no necesita reforma agraria. No analizaré la tendencia de la contrarreforma agraria y de la reforma agraria superada, porque no es ese mi objetivo en este artículo.

Mi objetivo en este artículo es demostrar la reforma agraria en desarrollo hace por lo menos cuarenta años, al mismo tiempo que la reforma agraria como proyecto de gobierno no se realiza, ella se realiza todos los días en la lucha por la tierra en cada asentamiento que es creado. Incluso, me tomo años para comprender este proceso que se mueve y va a ningún lado. Aunque hay un movimiento creando varios lugares, fracciones del territorio campesino hace mucho tiempo, pero que puede no ser visto como un todo, porque la reforma agraria es una lucha permanente y en el Brasil, no tiene fecha para acabar. Ella se hace en el día a día por la lucha de los sin tierra y los gobiernos son obligados a responder a estos movimientos de resistencia. El capital intentó apropiarse de la reforma agraria como demostraron Sauer y Pereira (2006), y Ramos Filho (2013), pero no lo consiguió, porque la reforma agraria es una lucha campesina.

Mis lecturas sobre la reforma agraria están basadas en el trabajo con la RED DATALUTA, donde todos los días acompañamos los datos de la lucha por la tierra y de la creación de asentamientos, publicando mensualmente el Boletín DATALUTA, y produciendo informes y reuniones anuales, en donde decenas de investigadoras e investigadores reflexionan sobre el proceso en curso. Otra razón son los viajes permanentes por el Brasil distante, conversando con los movimientos campesinos, visitando espacios de resistencias y territorios conquistados. Otra razón son mis investigaciones y las investigaciones de los estudiantes que oriento desde el posgrado hasta el pregrado, y de la misma manera, las investigaciones de mis colegas de la RED DATALUTA. En la intención de contribuir con el debate sobre la reforma agraria, presento este artículo en cuatro partes. Comienzo por el debate paradigmático que es el método que utilizo para analizar la cuestión agraria. Después analizo la coyuntura agraria para comprender los obstáculos a la reforma agraria, pasando a una lectura de los datos del DATALUTA, resultado de las acciones de los luchadores y de la correlación de fuerzas. Por último, hablo de la reforma agraria a largo plazo.

1. DEBATE PARADIGMÁTICO Y REFORMA AGRARIA

Utilizo el debate paradigmático para comprender los pensamientos y las disputas por los modelos de desarrollo del agronegocio y de la agricultura campesina. Las políticas de desarrollo son sustentadas

por teorías, paradigmas que promueven el proceso de construcción del conocimiento a través de la praxis intelectual y la política en colectivos de pensamiento que se organizan para producir sus interpretaciones de las realidades. Es por medio de la praxis intelectual que definimos los territorios de las teorías, dirigidos por el método de donde cuestionamos los conceptos producidos y producimos otros.

Para realizar el debate paradigmático es necesario estar abierto al diálogo. La opción por el método materialista dialecto significa que tenemos una posición definida en los territorios inmateriales formados por los paradigmas. Estos son formados por teorías, que son pensamientos de referencias organizados en corrientes teóricas, o sea, que hacen las interpretaciones de los hechos, lo que implica necesariamente tener una postura política ante los mismos y no ignorar las otras posturas científicas y políticas, como rutinariamente sucede cuando un paradigma es hegemónico dentro de la academia o de las instituciones.

El debate paradigmático explicita la disputa de paradigmas que usan la confrontación de ideas, de los campos de disputas, por medio de las relaciones de poder, para defender o imponer diferentes intenciones que determinan sus modelos interpretativos. Los paradigmas representan intereses e ideologías, deseos y determinaciones, que se materializan por medio de políticas públicas en los territorios de acuerdo con las pretensiones de las clases sociales. Por intermedio del recurso paradigmático, los científicos interpretan las realidades y procuran explicarlas. Para hacerlo, ellos seleccionan y manipulan un conjunto de constituyentes, como por ejemplo: elementos, componentes, variables, recursos, indicadores, datos, informaciones, etc., de acuerdo con sus perspectivas y sus historias, definiendo políticamente los resultados que quieren demostrar. Evidentemente siempre respetando la coherencia y el rigor teórico-metodológico.

En las lecturas sobre la reforma agraria, el desarrollo y las transformaciones de la agricultura, nos detenemos en los problemas y soluciones creadas por las relaciones sociales en la producción de diferentes espacios y territorios. Estas lecturas paradigmáticas tienen influencia en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo de la agricultura, definiendo la aplicación de recursos en determinadas regiones, territorios, sectores, cultivos, instituciones, etc. Por esa razón, conocer el movimiento paradigmático que va de la construcción de la interpretación de la teoría que sustenta la elaboración hasta la ejecución de la política es fundamental. La construcción de los paradigmas fue realizada a partir de la selección de referenciales teóricos y sus lecturas respecto de las condiciones

de *existencia del campesinado en el capitalismo*, los problemas, las perspectivas de superación o manutención. Estas condiciones son discutidas en este artículo a partir de trabajo intelectual para representar sus estilos de pensamiento en la defensa de diferentes modelos de desarrollo del campo. Este mismo principio es utilizado para discutir las posturas de las diversas instituciones como los gobiernos en diferentes escalas: federal, estadual, municipal, las corporaciones del agronegocio nacional y multinacional y de los varios movimientos campesinos. Estas posturas pueden ser analizadas a través de los documentos publicados y de las manifestaciones de las organizaciones.

El paradigma de la cuestión agraria tiene como punto de partida las luchas de clases para explicar las disputas territoriales y sus *conflictualidades* en la defensa de modelos de desarrollo que viabilicen la autonomía de los campesinos. Entiende que los problemas agrarios hacen parte de la estructura del capitalismo, de modo que la lucha contra el capitalismo es la perspectiva de construcción de otra sociedad. (Fernandes, 2008). El paradigma de la cuestión agraria está dispuesto en dos tendencias: la proletarista, que tiene como énfasis las relaciones capital-trabajo, entiende el fin del campesinado como resultado de la territorialización del capital en el campo; la campesinista que tiene como énfasis las relaciones sociales campesinas y su enfrentamiento con el capital. Para el paradigma del capitalismo agrario, las desigualdades generadas por las relaciones capitalistas son un problema coyuntural y puede ser superado por medio de políticas que posibiliten la “integración” del campesinado o “agricultor de base familiar” al mercado capitalista. En esa lógica, campesinado y capital componen un mismo espacio político haciendo parte de una totalidad (sociedad capitalista) que no los diferencia, porque la lucha de clases no es elemento de ese paradigma (Abramovay, 1992). Este paradigma posee dos vertientes, la tendencia de la agricultura familiar que cree en la integración al capital y la vertiente del agronegocio que ve la agricultura familiar como residual. En síntesis, para el paradigma de la cuestión agraria, el problema está en el capitalismo y para el paradigma del capitalismo agrario, el problema está en el campesinado.

Estos paradigmas han contribuido a la elaboración de distintas lecturas sobre el campo brasileño, realizadas por las universidades, por los gobiernos, por las empresas y organizaciones del agronegocio y por los movimientos campesinos. En la actualidad, las organizaciones más influyentes del agronegocio son: la Asociación Brasileña del Agronegocio - ABAG y la Confederación de la Agricultura y Ganadería del Brasil - CNA. Entre las organizaciones campesinas están

la Vía Campesina, formada por el MST, Movimiento de los Pequeños Agricultores - MPA, Movimiento de los Afectados por las Represas -Atingidos pelas Barragens - MAB, Movimiento de las Mujeres Campesinas y la Comisión Pastoral de la Tierra - CPT; la Confederación de los Trabajadores en la Agricultura - CONTAG y la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar - FETRAF. El gobierno federal puede ser representado por los dos ministerios que tratan de las políticas de desarrollo para el campo: Ministerio de la Agricultura, Pecuária y Abastecimiento - MAPA y el Ministerio do Desarrollo Agrario - MDA. Entre las universidades más influyentes destacamos: Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro - UFRRJ, Universidad de São Paulo - USP, Universidad Estadual Paulista - UNESP y la Universidad Federal do Rio Grande de Sur - UFRG. En las figuras que siguen presentamos esas ideas con logos de las instituciones, inclusive de los partidos políticos, como forma de ilustrar el debate paradigmático y las disputas.



Figura 1 - Elementos de las tendencias paradigmáticas



Figura 2 - Posición de las instituciones en el debate paradigmático

El análisis del debate paradigmático también contribuye a una postura crítica en relación a las actitudes de los gobiernos. A partir de las políticas de gobiernos, por medio de sus documentos, se pueden leer sus tendencias políticas y formular proposiciones para cambiarlas. El paradigma del capitalismo agrario es hegemónico y el gran desafío del paradigma de la cuestión agraria es formular propuestas para crear nuevos espacios que posibiliten la construcción de planes de desarrollo para el campesinado. Las tendencias de lecturas de la reforma agraria pueden ser así definidas: las lecturas sobre la no realización de la reforma agraria están en el paradigma de la cuestión agraria y la tendencia sobre la superación de la reforma agraria está en el paradigma del capitalismo agrario.

2- COYUNTURA AGRARIA

En esta parte del artículo analizamos datos de las luchas y negociaciones que promueven la reforma agraria en el Brasil. En este análisis utilizamos datos del DATALUTA - *Banco de Dados da Luta pela Terra*, que reúne y sistematiza datos de las ocupaciones, asentamientos, movimientos socioterritoriales, manifestaciones y estructura de la tenencia de tierra. Estos datos pueden encontrarse en el Informe DATALUTA BRASIL 2014, que contiene datos hasta el 2013. Los datos de 2014 están siendo verificados y sistematizados para la elaboración del

Informe DATALUTA 2015 a ser publicado en el segundo semestre. Las fuentes para ocupaciones, movimientos socioterritoriales y manifestación son la *Comisión Pastoral de la Tierra- CPT*, la RED DATALUTA y la Defensoría Agraria Nacional. Las fuentes para asentamientos y estructura de la tenencia de tierra son el *Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria -INCRA*.

A partir de los gráficos de ocupaciones y asentamientos podemos observar los números de ocupaciones y de familias asentadas en los periodos de gobierno y relacionarlos con sus respectivas coyunturas agrarias. Por coyuntura agraria me refiero a las condiciones objetivas de la correlación de fuerzas entre movimientos socioterritoriales, gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, los latifundistas y las corporaciones capitalistas nacionales y multinacionales. Esta correlación de fuerzas puede ser analizada por medio de las confrontaciones entre estos sujetos que crean conflictualidad, comprendida por las disputas territoriales y por modelos de desarrollo. La conflictualidad es, además de los conflictos por tierra, la confrontación que coloca frente a frente relaciones sociales no capitalistas y capitalistas que disputan tierras, territorios, modelos de desarrollo, la sociedad en general y los gobiernos.

El modelo hegemónico de desarrollo de la agricultura es el agronegocio, basado en el trabajo asalariado, en grandes corporaciones, en la producción de monocultivos a gran escala para la exportación. Este modelo es defendido por las corporaciones, por la mayor parte de la sociedad en general y por los gobiernos. El agronegocio busca subordinar permanentemente el campesinado o agricultor familiar, pero estos han buscado construir otro modelo de desarrollo basado en el trabajo familiar, asociativo o cooperativo, en proyectos propios de educación, en mercados institucionales para disminuir el grado de manipulación por el modelo capitalista. Consideramos que estos dos modelos son inconciliables, lo que explica los enfrentamientos, conflictos y conflictualidades que forman la coyuntura agraria y transforma la cuestión agraria de tiempo en tiempo.

El fracaso de la experiencia socialista del siglo XX, el fin de la Unión Soviética, el cambio de China al capitalismo, las políticas de reajuste estructural neoliberales, la creación de instituciones como la Organización Mundial del Comercio -OMC, en escala internacional, y de instituciones nacionales orientadas a la reacomodación de las organizaciones capitalistas y a la minimización del Estado fortalecieron todavía más el modelo hegemónico, de modo que las organizaciones no capitalistas fueron aún más subordinadas. *Estos son cambios políticos que no pueden ser ignorados en los análisis de la cuestión agraria.* Las políticas neoliberales fueron adoptadas en los programas de gobierno de Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso que trataron de

adecuar al país a los ajustes estructurales con la privatización de las empresas estatales y de parte de los servicios públicos, como educación, salud y seguridad, además de la mal llamada flexibilización del trabajo. Es en este contexto que, en el Brasil, el agronegocio expande su forma uniendo los sistemas: agrícola, pecuario, industrial, mercantil, financiero, tecnológico e ideológico, presentándose como el único conjunto de sistemas con posibilidades reales de desarrollo. Un ejemplo de sistema ideológico del agronegocio es el Movimiento Soy Agro¹, que puede ser mejor comprendido en el trabajo de Bruno, s.d. En el cuadro 1, se observan las corporaciones y organizaciones que forman el Movimiento.

Cuadro 1 - Corporaciones y organizaciones que conforman el Movimiento Sou Agro
ANDEF - Associação Nacional de Defesa Vegetal
Aprosojas - Associação Brasileira dos Produtores de Soja
Bracelpa - Associação Brasileira de Celulose e Papel
Bunge
Cargill
Vale
UNICA - União da Indústria de Cana-de-Açúcar
ABRAPA - Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
ABAG - Associação Brasileira do Agronegócio
ABCZ - Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
Monsanto
Accenture
Sindirações - Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal
ABMR&A - Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócios
INPEV - Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias
Nestle

Fuente: <http://www.unica.com.br/noticia/855075992036979688/movimento-sou-agro-lanca-campanha-e-sera-por-centoE2-por-cento80-por-cento9Cdivisor-de-aguas-por-centoE2-por-cento80-por-cento9D-para-comunicacao/>

Los gobiernos neoliberales intensificaron la represión a los movimientos campesinos en la lucha por la reforma agraria. Esta represión es resultado de las conflictualidades entre los movimientos, el latifundio,

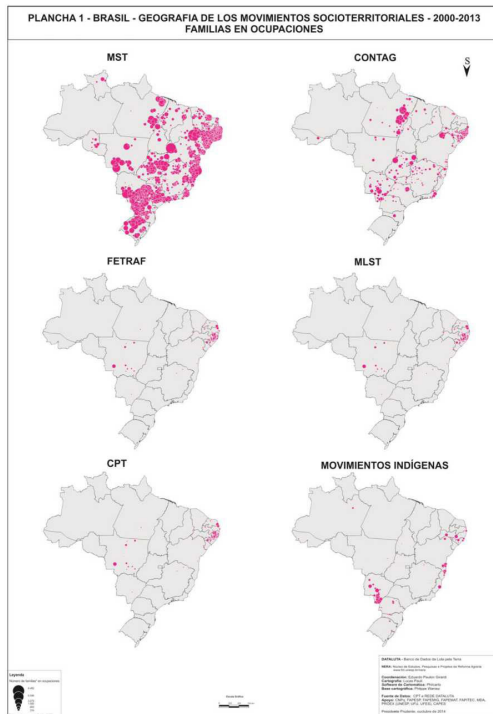
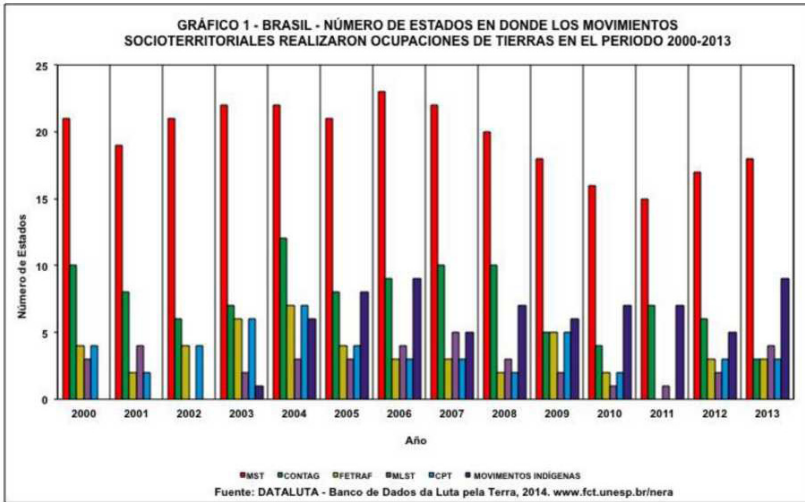
¹ <http://souagro.com.br/sou-agro/movimento/>

el agronegocio y el propio gobierno que defiende la hegemonía. El gobierno Collor promovió una de las más intensas persecuciones a los miembros del MST, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en su primera gestión, presionado por las ocupaciones de tierra, promovió el segundo mayor número de creación de asentamientos, mientras que en la segunda gestión, creó una medida para criminalizar las ocupaciones de tierra. La excepción fue el gobierno de Itamar Franco, el primer presidente de la República que recibió la coordinación del MST el día 2 de Febrero de 1993². Esta represión fue minimizada con la elección del gobierno Lula -que Sader (2003), denominó de posneoliberal- porque de un lado las políticas neoliberales demostraban sus fracasos, y de otro, el gobierno Lula “*optou por uma programa de saída do neoliberalismo baseado na aliança do capital produtivo contra o especulativo*” (Sader, 2003, p. 185) que, entre otros, tenía como objetivos “*o incentivo à pequena e média empresa, ao mercado interno de consumo popular, à expansão da produção alimentícia, pelo apoio à reforma agrária, para poder avançar no plano social...*” (Sader, 2003, p. 187). Una política estructural a considerar es la redistribución de renta por medio de la *Bolsa Família* (Beca Familia). Aunque el gobierno de Lula haya practicado diversas políticas de desarrollo para la agricultura campesina, estas no fueron suficientes para disminuir los niveles de subalternidad del campesinado al agronegocio y tampoco para realizar una reforma agraria plena. La diferencia entre los gobiernos neoliberales y posneoliberales en relación con los movimientos campesinos está en la intensidad e intencionalidad de las políticas públicas. Los neoliberales dirigen sus políticas al sistema capitalista. Los posneoliberales igualmente, pero aceptan la creación de políticas fuera del sistema capitalista.

3 - REFORMA AGRARIA: LOS LUCHADORES Y LA CORRELACIÓN DE FUERZAS

El *Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra - MST*, la *Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura - CONTAG*, la *Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar - FETRAF*, el *Movimiento de Liberación de los Sin Tierra - MLST*, la *Comisión Pastoral de la Tierra - CPT* y los movimientos indígenas han sido los principales protagonistas de la lucha por la tierra y por el territorio, contra el latifundio y contra el agronegocio, en los últimos años, como puede ser observado en el Informe DATALUTA 2014 y confirmado en el gráfico 1 y en la plancha 1, en donde se pueden observar las espacialidades de estos movimientos socioterritoriales.

2 <http://oglobo.globo.com/politica/bernardo-mancano-fernandes-itamar-franco-foi-primeiro-receber-mst- 2716132>



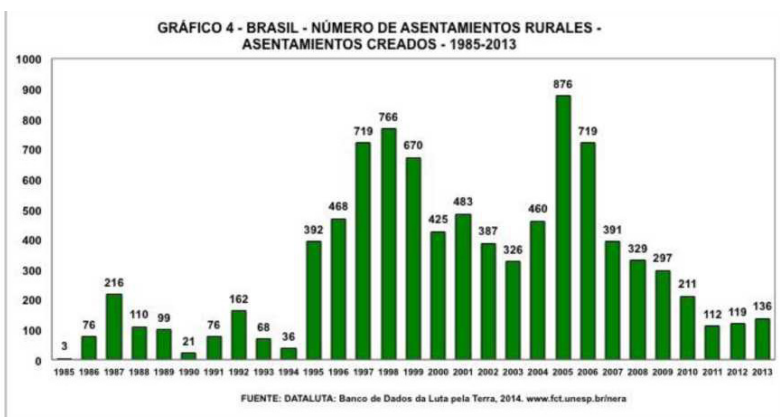
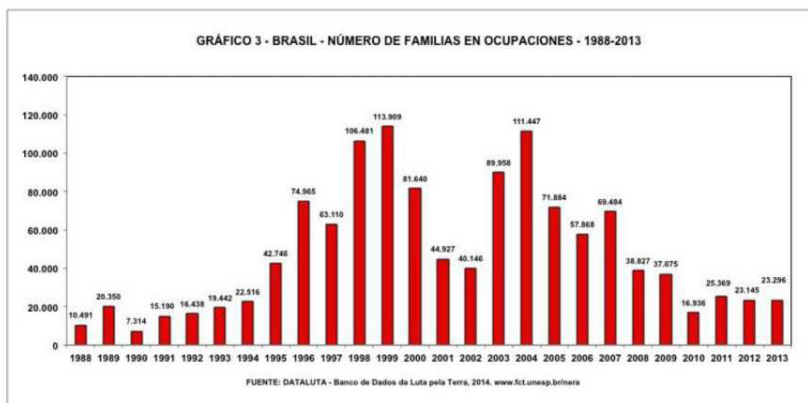
La negación de esta conflictualidad impide cualquier análisis de la cuestión agraria brasileña. La mayor parte de los intelectuales del *Paradigma del Capitalismo Agrario* (PCA) no considera la conflictualidad en sus análisis, por comprenderla como una obstáculo que tiene el objetivo de impedir el desarrollo del agronegocio. Esta es una diferencia estructural en comparación con el *Paradigma de la cuestión Agraria* (*Paradigma da Questão Agrária* - PQA) que tiene la conflictualidad como punto de partida en sus análisis. Además de esa diferencia analítica, mientras el paradigma de la cuestión agraria considera el agronegocio y el campesinado como diferentes modelos de desarrollo, el paradigma del capitalismo agrario considera el agronegocio como totalidad y al campesinado o agricultura familiar como residuales, como por ejemplo el trabajo de Alves y Rocha (2010).

Los análisis que haremos a continuación tienen como punto de partida el debate paradigmático entre el paradigma del capitalismo agrario y el paradigma de la cuestión agraria. Estos modelos interpretativos de la realidad agraria son conflictivos lo que exige el diálogo permanente por medio de la correlación de fuerzas que genera la conflictualidad que se manifiesta en las disputas por la tierra, el territorio, los modelos de desarrollo y las políticas públicas. El diálogo no es imposible como declaró Martins (2000), al contrario es necesario para evitar la subordinación del campesinado al agronegocio. El diálogo no significa la disminución de la conflictualidad, pero sí la condición de abrir un campo de posibilidades para negociación entre los sujetos políticos. Uno de los principales puntos de ese diálogo es el reconocimiento por el agronegocio de que no es la totalidad, pero si y tan sólo uno de los modelos de desarrollo de la agricultura. Si por medio de la condición de hegemonía el agronegocio quiere detentar exclusividad, enfrentará fuerzas contra- hegemónicas que cuestionan esta condición totalitaria. Sin embargo, los ideólogos del agronegocio han conseguido convencer la mayor parte de los gobiernos y de la sociedad en general de que son el único modelo posible para el desarrollo de la agricultura.

Son estos los parámetros que utilizaremos para analizar las posturas de los gobiernos. Por ahora, vamos a analizar algunos datos del Informe DATALUTA 2014 para discutir los resultados de la reforma agraria. La aceptación por los gobiernos en general de que el agronegocio es el modelo de desarrollo y que el campesinado o agricultura familiar es residual ha sido la principal razón por la cual ningún gobierno reciente realizó la reforma agraria para la desconcentración de la propiedad de la tierra. Los gobiernos más antiguos, previos a la década de 1950, estaban íntimamente ligados a los latifundistas, lo que también impidió la reforma agraria. Los gobiernos militares

posibilitaron el proceso de formación del agronegocio y crearon el Estatuto de la Tierra con la falsa promesa de hacer la reforma agraria. La cuestión ahora es que latifundistas, agronegocio y gobiernos se unieron en defensa del modelo hegemónico, basado también en la concentración de la tierra. Por tanto, no sería de los actuales gobiernos o del agronegocio que saldrá una política de reforma agraria que posibilite la emancipación del campesinado. En esta coyuntura la reforma agraria no es una política que se haga sólo con una firma, como afirmó Lula. Ella es una disputa territorial y por modelos de desarrollo y para ser realizada será necesario romper la hegemonía del agronegocio.

La reforma agraria brasileña ha sido resultado de la correlación de fuerzas entre movimientos socioterritoriales, gobierno, latifundistas y agronegocio. Y en esta correlación ella es impulsada por las ocupaciones que son la principal forma de acceso a la tierra (Fernandes, 2000). Esto puede ser fácilmente observado en los gráficos 2, 3, 4, y 5 al hacer la correlación entre el número de ocupaciones y de familias para el periodo 1988-2013, y el número de asentamientos y número de familias asentadas para el periodo de 1979-2013. Los datos de ocupaciones de tierra comenzaron a ser registrados por la Comisión Pastoral de la Tierra en 1985, pero sólo tenemos sistematizados de 1988 al 2013. Los datos de asentamientos pueden ser sistematizados desde la década de 1950, a pesar de ello, sistematizamos desde 1979, cuando comienza el proceso de formación y territorialización del MST, que ha sido responsable por más de la mitad del número de ocupaciones y familias. Para una lectura de la distribución regional de los datos de ocupaciones y de asentamientos obsérvese las tablas 1 y 2 y para una lectura de la espacialización de las ocupaciones y de la territorialización de los asentamientos véase los mapas 1 y 2. Estos gráficos, tablas y mapas demuestran la indisociabilidad entre la lucha por la tierra y reforma agraria. Atención, trabajamos apenas con el número de asentamientos efectivamente creados, de modo que nuestros datos pueden ser diferentes de otros datos que también incluirían los asentamientos con la fecha de obtención de la tierra. O sea son áreas obtenidas para la creación de asentamientos, pero que todavía no fueron efectivamente creados.



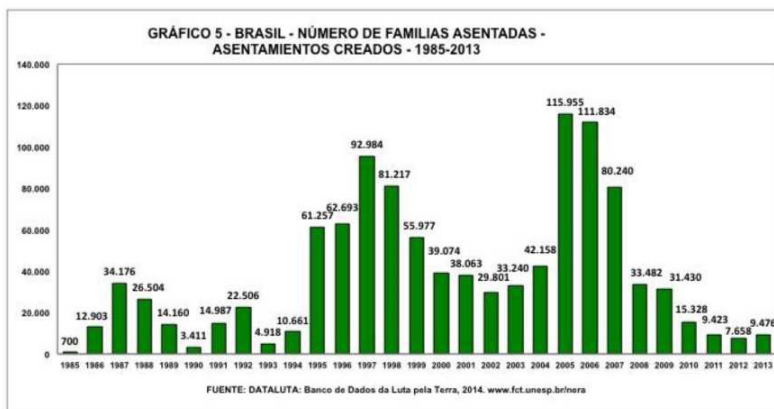


TABLA 1 - BRASIL - NÚMERO DE OCUPACIONES Y DE FAMILIAS POR ESTADO Y MACRO REGIONES 1988-2013

REGIÓN/UF	Nº OCUPACIONES	%	Nº FAMILIAS	%
NORTE	850	9,40	113.462	9,11
AC	35	0,39	3.128	0,25
AM	11	0,12	2.886	0,23
AP	2	0,02	120	0,01
PA	559	6,18	83.960	6,74
RO	124	1,37	14.628	1,17
RR	12	0,13	1.471	0,12
TO	107	0,13	7.269	0,58
NORESTE	3.441	38,04	458.816	36,85
AL	597	6,60	67.248	5,40
BA	706	7,80	109.043	8,76
CE	118	1,30	13.554	1,09
MA	117	1,29	18.875	1,52
PB	203	2,24	22.674	1,82
PE	1.331	14,71	170.440	13,69
PI	78	0,86	10.046	0,81
RN	132	1,46	18.667	1,50
SE	159	1,76	28.269	2,27
CENTRO-OESTE	1.248	13,80	198.733	15,96
DF	51	0,56	8.838	0,71
GO	424	4,69	57.723	4,64

La experiencia brasileña de la lucha por la tierra y la reforma agraria

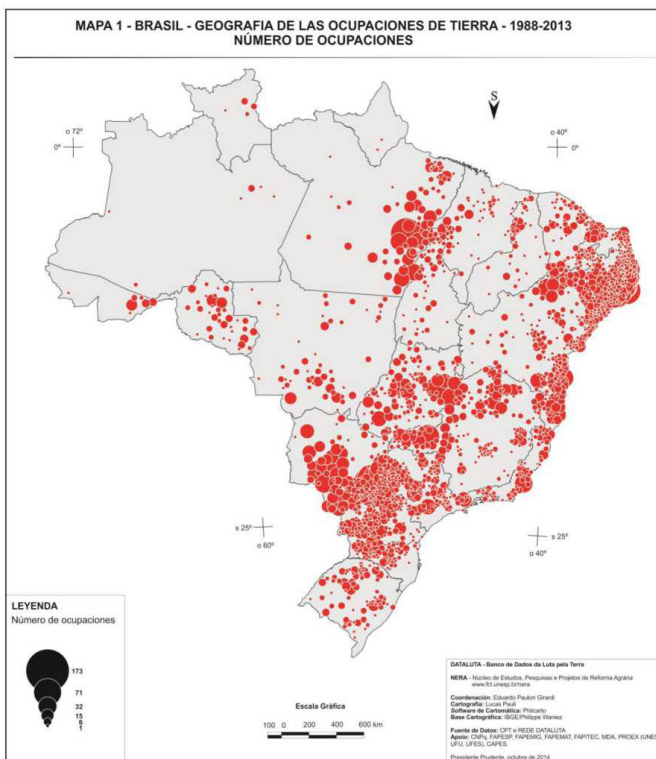
MS	611	6,75	91.827	7,38
MT	162	1,79	40.345	3,24
SUDESTE	2.394	26,46	299.898	24,09
ES	102	1,13	13.285	1,07
MG	699	7,73	69.601	5,59
RJ	101	1,12	13.875	1,11
SP	1.492	16,49	203.137	16,32
SUR	1.113	12,30	174.045	13,98
PR	691	7,64	87.628	7,04
RS	240	2,65	62.094	4,99
SC	182	2,01	24.323	1,95
BRASIL	9.046	100	1.244.954	100

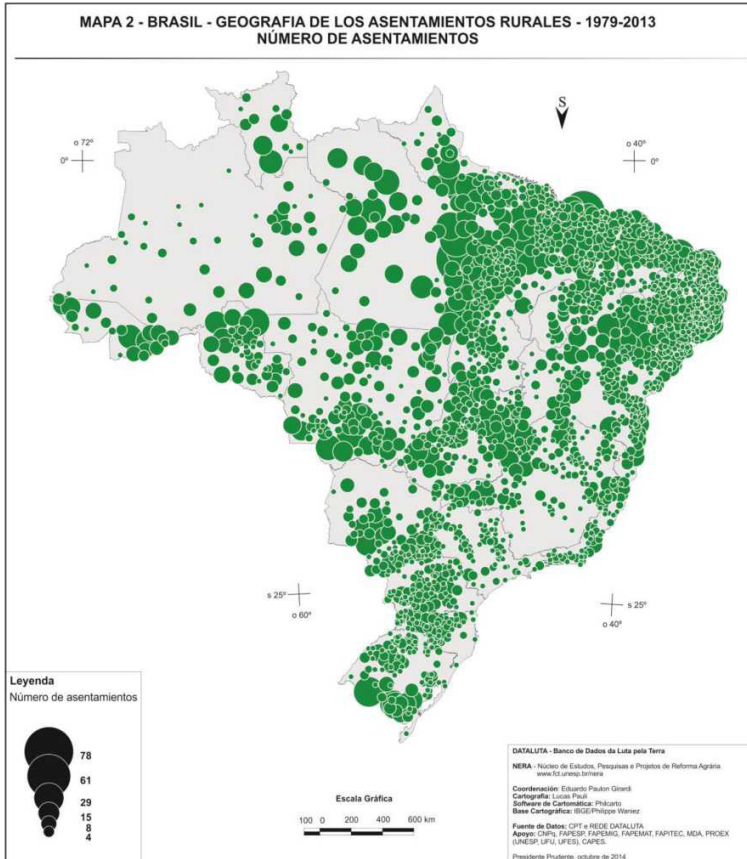
Fuente: DATALUTA - Banco de Datos de Luta Pela Terra, 2014. www.fct.unesp.br/nera

TABELA 2 - BRASIL - NÚMERO DE ASENTAMIENTOS RURALES - 1979-2013						
Región/UF	Asentamientos	%	Familias	%	Área	%
NORTE	2.104	22,9	489.337	44,8	60.982.408	74,6
AC	154	1,7	28.467	2,6	5.190.767	6,4
AM	142	1,5	69.745	6,4	27.365.648	33,5
AP	45	0,5	17.759	1,6	2.191.447	2,7
PA	1.104	12,0	283.341	25,9	19.918.926	24,4
RO	209	2,3	42.016	3,8	3.606.046	4,4
RR	67	0,7	22.215	2,0	1.445.927	1,8
TO	383	4,2	25.794	2,4	1.263.647	1,5
NORESTE	4.200	45,7	346.944	31,7	10.309.591	12,6
AL	175	1,9	14.201	1,3	112.116	0,1
BA	689	7,5	55.098	5,0	2.041.733	2,5
CE	450	4,9	25.651	2,3	910.794	1,1
MA	989	10,8	136.791	12,5	4.329.698	5,3
PB	302	3,3	14.740	1,3	284.464	0,3
PE	591	6,4	34.968	3,2	550.248	0,7
PI	494	5,4	34.211	3,1	1.380.180	1,7
RN	295	3,2	20.683	1,9	518.432	0,6
SE	215	2,3	10.601	1,0	181.926	0,2
CENTRO-OESTE	1.239	13,5	162.835	14,9	8.034.542	9,8

DF	14	0,2	1.010	0,1	8.186	0,0
GO	444	4,8	25.578	2,3	1.064.368	1,3
MS	205	2,2	32.239	2,9	717.237	0,9
MT	576	6,3	104.008	9,5	6.244.751	7,6
SUDESTE	831	9,0	54.275	5,0	1.553.998	1,9
ES	95	1,0	4.667	0,4	52.052	0,1
MG	402	4,4	24.540	2,2	1.035.970	1,3
RJ	68	0,7	6.692	0,6	123.042	0,2
SP	266	2,9	18.376	1,7	342.934	0,4
SUR	821	8,9	39.680	3,6	819.054	1,0
PR	323	3,5	20.079	1,8	425.778	0,5
RS	337	3,7	13.617	1,2	289.230	0,4
SC	161	1,8	5.984	0,5	104.046	0,1
BRASIL	9.195	100	1.093.071	100	81.699.593	100

Fuente: DATALUTA - Banco de Datos de Luta Pela Terra, 2014. www.fct.unesp.br/nera





Obsérvese, en los gráficos de ocupaciones y asentamientos, que en los dos últimos años del gobierno de José Sarney (1988 y 1989), en tres años de gobierno Fernando Collor (1990, 1991 y 1992) y dos años de gobierno Itamar Franco (1993 e 1994), por tanto, en un periodo de siete años, fueron realizadas 661 ocupaciones, con una media de 94 ocupaciones con 15.963 familias/año. En ese mismo periodo fueron realizados 572 asentamientos con un promedio de 13.878 familias asentadas/año. Aunque en el comienzo del gobierno Sarney fue elaborado el Primer Plan Nacional de Reforma Agraria, este fracasó, alcanzando solamente 6% de sus objetivos. Entonces, qué es lo que explica el fuerte cambio en los datos de los gobiernos Sarney, Collor e Itamar a los del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC)? La territorialización del MST en la década de 1990 fue una de las razones propulsoras que llevaron a los aumentos de los asentamientos

(Fernandes, 2000). En esta década, el MST se territorializó por todo el país, organizándose en todas las macroregiones, realizando ocupaciones e impulsando otros movimientos socioterritoriales en la lucha por la tierra. El informe DATALUTA BRASIL 2014 muestra que hay 123 movimientos socioterritoriales en el Brasil, pero en promedio sólo 26 actúan todos los años.

Otra razón propulsora, fue la determinación del gobierno FHC en realizar lo que después se denominó la “mayor reforma agraria del mundo”. El primer gobierno FHC (1995-1998) fue el segundo mayor en creación de asentamientos: fueron 2.345 asentamientos con 300.654 familias en promedio 75.164 por año. De hecho, comparando con los tres gobiernos anteriores, que en el periodo de siete años asentaron tan solamente 97.147 familias, FHC creó por año casi lo que Sarney, Collor e Itamar hicieron en siete años. Pero esta realidad no existiría sin el histórico de ocupaciones de tierra. Tampoco existiría sin el proceso de espacialización de las ocupaciones que crecieron en todo el país. En los cuatro años del primer gobierno FHC, fueron realizadas 1.928 ocupaciones con la participación de 287.302 familias. Los datos muestran que FHC consiguió asentar más familias que el número de familias movilizadas en las ocupaciones de tierra. Esta fue la razón por la cual el gobierno de FHC daba por finalizada la política de reforma agraria (Fernandes, 2000, p. 204-10). Desde entonces, intelectuales del Paradigma del capitalismo agrario han argumentado que la reforma agraria ya fue realizada y que el número de agricultores que existen en el Brasil es más que suficiente.

Fue con el discurso de que la reforma agraria había sido realizada que en el segundo gobierno de FHC, la tendencia cambió y los resultados declinaron. Fueron creados 1.965 asentamientos con 163.348 familias asentadas. El declive de los números de asentamientos y familias no fue acompañado por el número de ocupaciones y familias. En este mismo período, fueron realizadas 1.917 ocupaciones con 280.622 familias. El primer año del segundo gobierno FHC (1999) fue cuando ocurrió el mayor número de ocupaciones y de familias de la historia del Brasil. En 2000, el número de ocupaciones comenzó a disminuir y en Mayo de 2001, el gobierno FHC publicó una medida provisoria de criminalización de las ocupaciones. La medida Provisoria 2109-52, de 24 de Mayo de 2001, criminaliza las personas que ocupan tierra y privilegia los latifundistas con la condición de la no desapropiación por dos años, en el caso de una ocupación y por cuatro años, cuando hubiere reincidencia. Las ocupaciones de tierra eran acompañadas con rigor por el gobierno y las medidas judiciales de reintegración de la posesión y desocupación de las familias ocupantes eran expedidas en menos de veinticuatro horas, que resultaba en la mayor parte de las

veces en la prisión de los líderes, de modo que en los años 2001 y 2002 las ocupaciones descendieron. Estaba terminada “la mayor reforma agraria del mundo”.

La victoria de Luiz Ignacio Lula da Silva en 2003 reanimó la lucha por la tierra, ya que en sus diversas campañas políticas, Lula prometía realizar la reforma agraria. En 2003, primer año de su gobierno, las ocupaciones retomaron los niveles del primer año del gobierno de FHC. En cuatro años, fueron 2.307 ocupaciones, en promedio de 577 ocupaciones por año, siendo este el gobierno en que se realizó el mayor número de ocupaciones. También fue el mayor número de familias en ocupaciones, siendo 331.157 mil familias. En estos cuatro años, el gobierno Lula creó 2.381 asentamientos con 303.187 familias. La “mayor reforma agraria del mundo” de FHC fue superada. La tesis de que no habría más necesidad de continuar con la reforma agraria había caído por tierra, literalmente.

En el primer año del gobierno de Lula fueron organizados dos equipos para elaborar el Segundo Plan Nacional de Reforma Agraria. Un equipo, coordinado por Plinio de Arruda Sampaio, consideraba todas las formas de obtención de tierras: expropiación, regularización, permuta, compra y venta y tenía como meta asentar un millón de familias en los años 2004-2007. El equipo del ministro de Estado de Desarrollo Agrario, Miguel Soldatelli Rosseto presentó como meta asentar 400 mil familias, financiar la adquisición de tierras para 130 mil familias y regularizar las tierras de 500 mil familias, en el periodo de 2003-2006 (Fernandes, 2013). La propuesta del equipo del ministro, denominada Paz, Producción y Calidad de Vida en el Medio Rural fue la vencedora y el gobierno Lula, en sus dos gestiones (2003-2006 y 2007-2010) asentó 463.667 familias. Mitad de lo que estaba previsto para cuatro años fue realizado en ocho años. La regularización de la propiedad de la tierra respondió por 74% del área de los asentamientos, la expropiación representó 11%, el restante quedó con otras modalidades de obtención de tierras como compra y reconocimiento. El primer y segundo plan nacional de reforma agraria no tuvieron sus metas ejecutadas, lo que explica el hecho de que la lucha por la tierra y por la reforma agraria continuasen en la pauta política.

4 - REFORMA AGRARIA A LARGO PLAZO

La indisociabilidad entre la lucha por la tierra y reforma agraria puede ser mejor apprehendida en la relación ocupación-asentamientos en los gráficos que muestran que una tendencia acompaña la otra. Aunque no es posible hacer una relación absoluta entre el número de ocupaciones y de familias, y número de asentamientos y familias por un conjunto de razones. Las familias quedan acampadas por varios años

y los asentamientos demoran otros tantos años para ser creados en una negociación interminable. Los gráficos muestran una tendencia incuestionable: en general, el crecimiento del número de ocupaciones y familias es acompañado del crecimiento del número de ocupaciones y familias asentadas. Lo mismo ocurre con la disminución del número de asentamientos y familias asentadas. Por tanto, la reforma agraria brasileña sigue los pasos de las ocupaciones de la tierra. Las respuestas de los gobiernos son resultado de las amplias negociaciones, presiones y manifestaciones en los movimientos socioterritoriales.

La reforma agraria brasileña está siendo realizada hace por lo menos cuatro décadas, como está demostrado en nuestros análisis. Ésta comprensión es el resultado de los parámetros que seleccionamos, o sea comprender la reforma agraria a partir de la conflictualidad, como proceso de lucha y de disputas territoriales y de modelos de desarrollo. Hay otras lecturas sobre la reforma agraria brasileña que analizan el gobierno Lula como un ejemplo de contrarreforma agraria, como en Oliveira (2010), o como aumento de las desigualdades sociales en el campo, como en Carvalho (2014). Estas lecturas utilizan parámetros distintos que interpretan el proceso de lucha por la reforma agraria en diferentes direcciones, por ejemplo: los asentamientos creados, que comprenden más de ochenta millones de hectáreas donde fueron asentadas más de un millón de familias, no tuvieron impacto en la concentración de la propiedad, de modo que el índice de Gini permanece inalterado. La baja renta de los asentados, la falta de infraestructura de las áreas reformadas y el acceso parcial a las políticas públicas, como es demostrado en Fernandes, Welch e Gonçalves (2014), también son referencias para defender la contrarreforma agraria. No hay dudas de que la postura de los gobiernos ha sido de contrarreforma agraria, al final están vinculados directamente a los intereses del agronegocio. Pero, las ocupaciones y la lucha en la tierra son ejemplos de la lucha por la reforma agraria y por la reproducción territorial del campesinado brasileño. El gran desafío, tanto de las familias que conquistaron sus tierras y territorios, como de las familias en ocupaciones, vinculadas a sus respectivos movimientos socioterritoriales, es hacer avanzar la reforma agraria.

Es adelante de este cuadro, que ahora analizamos los tres primeros años del gobierno de Dilma y los escenarios de la reelección. En una primera lectura de los datos de 2014, para verificar que en su cuarto año, el gobierno de Dilma mantuvo la tendencia a la disminución. En los años 2011, 2012, 2013, fueron creados 367 asentamientos con 26.557 familias. Este resultado representa apenas 36% del número de asentamientos y 15% del número de familias que Lula hizo en su segundo gobierno, cuando las ocupaciones siguieron la tendencia

a la caída iniciada en 2004, por causa del aumento de los índices de empleo, de la *Bolsa Familia* y de la mejoría de la economía brasileña. Al comparar los gráficos de ocupaciones y de asentamientos del primer gobierno de FHC con el primer gobierno de Lula y con los tres primeros años del primer gobierno Dilma, se observa la tendencia de crecimiento y reflujo en diferentes proporciones y causas. En los tres primeros años del gobierno Dilma, fueron realizadas 736 ocupaciones con 71.810 familias, continuando la tendencia a la disminución. En las dos gestiones de los gobiernos FHC y Lula la tendencia fue de crecimiento en las primeras gestiones y de reflujo en las segundas gestiones, con proporciones y causas distintas. En el gobierno FHC el reflujo fue el resultado de la represión por medio de la medida provisional de criminalización de las ocupaciones, y en el gobierno Lula por la política de distribución de renta. En el momento en que escribimos este artículo, estamos en el comienzo del segundo gobierno Dilma y la coyuntura política es muy diferente. El Brasil enfrenta una crisis económica, además de escándalos de corrupción, que amenazaron la reelección del segundo mandato de Dilma.

En el 2010, el discurso de la candidata Dilma Rousseff con relación a la reforma agraria era que sería necesario invertir más en los asentamientos creados que crear nuevos asentamientos. Bajo el tema de calidad de los asentamientos, creó el TERRA FORTE- Programa de Agrindustrialización en Asentamientos de la Reforma Agraria, que atendió parcialmente las familias asentadas. Desde el gobierno Lula, la creación de políticas públicas como el Programa de Adquisición de Alimentos- PAA y el Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNAE ha contribuido a la mejoría de la renta de los asentados que todavía continúa muy por debajo de la renta de los trabajadores urbanos.

Sin la mejoría de la renta y de la infraestructura, los movimientos y los gobiernos tendrán dificultades para realizar la reforma agraria. Hace tiempo la reforma agraria dejó de ser una política de distribución de tierras para tornarse una política de desarrollo territorial. La importancia estratégica de la agricultura campesina o familiar para el desarrollo del país, para garantizar la soberanía alimentaria exige la continuidad de la reforma agraria al mismo tiempo en que es esencial la realización de políticas orientadas hacia la industrialización, mercados, tecnología, crédito, infraestructura, educación, salud, vivienda y otras políticas territoriales.

Desde 1994, el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB) han disputado las elecciones presidenciales, siendo que en 1994 y 1998, el PSDB salió victorioso y en 2002, 2006, 2010 y 2014 el PT fue el ganador. Estos dos partidos

hicieron alianzas con el agronegocio recibiendo apoyo de corporaciones y de diputados y senadores ruralistas, lo cual les impide hacer la reforma agraria defendida por los movimientos campesinos, pero hicieron la reforma agraria que la correlación de fuerzas les permitió. La reforma agraria de FHC, la reforma agraria de Lula y la reforma agraria de Dilma son resultados de las ocupaciones, negociaciones y de diversas otras formas de presión ejercidas por los movimientos socioterritoriales. Y estas reformas agrarias no son proyectos de gobierno, ni de los movimientos, son de hecho, la reforma agraria inacabada, hecha a pedazos, en pequeñas fracciones, que las luchas populares posibilitaron conquistar. Aún con estos resultados, parte de los movimientos campesinos apoyaron la reelección de Dilma, como el MST.

En las elecciones de 2014, Dilma ganó por 51.65% de los votos o 54.483.045, a 48.35% o 50.993.533 de Aécio Neves. Frente a la amenaza de la reanudación de las políticas neoliberales con la vuelta del PSDB al poder, varias fuerzas de izquierda decidieron apoyar la reelección de Dilma, entre ellas el MST. El apoyo de los movimientos campesinos es parte de la correlación de fuerzas que comenzó a cambiar con la elección del segundo mandato de Dilma. Parte de la derecha comenzó a moverse contra el gobierno Dilma, en el inicio de 2015, haciendo que -otra vez- las fuerzas de izquierda saliesen a las calles para defender el gobierno Dilma. Se formó un nuevo escenario en la correlación de fuerzas, que puede llevar el gobierno Dilma más a la izquierda, lo que podría ampliar las posibilidades de avanzar en la reforma agraria. O, para recuperar el apoyo de la derecha, el gobierno puede disminuir todavía más la intensidad de la creación de asentamientos. En nombre de la gobernabilidad, Dilma deberá seguir el camino del ajuste político definido por la correlación de fuerzas. Las políticas posneoliberales o neodesarrollistas de crecimiento iniciadas por Lula y continuadas por Dilma están en crisis. La economía paró de crecer y el gobierno Dilma amenaza recortar recursos de las políticas de redistribución de renta, corriendo el riesgo de perder una de las principales diferencias con las políticas neoliberales. Y peor, las izquierdas no consiguieron elaborar otro proyecto de desarrollo.

En su segundo gobierno, Dilma nombró para el Ministerio de Agricultura una severa defensora del latifundio y del agronegocio. Este es un mal indicador para la reforma agraria en pedazos que viene ocurriendo. El Ministerio de Desarrollo Agrario continúa con una posición secundaria, pero mantiene una postura de defensa de la reforma agraria. Para una breve comparación de los años 2013/2014 fueron disponibilizados R\$ 159 billones para la agricultura, siendo R\$ 21 billones para el Plan Cosecha de la Agricultura Familiar y R\$ 138 billones con el Plan Agrícola y Ganadero, destinado al agronegocio

(Ministério da Agricultura, 2013. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013). Solamente 13% de los créditos son destinados para la agricultura familiar/campesina que de acuerdo con el Censo Agropecuario de 2006 (IBGE, 2009), produce 38% del valor bruto de la producción, mientras el agronegocio controla 87% de los créditos produciendo 62% del valor bruto de la producción. Esa desproporcionalidad impide la mejoría de renta de la mayor parte de la población rural. Lo que es transferido en abundancia para el agronegocio falta para la agricultura campesina.

CONSIDERACIONES FINALES

Después de haber analizado las luchas que colocaron en movimiento la reforma agraria en el Brasil, vamos a pensar este concepto en este contexto. Nuestra reforma agraria no es resultado de una revolución y tampoco de procesos radicales en el sentido de una transformación abrupta, como sucedió en otros países de América Latina, como México o Bolivia en el siglo XX. En el Brasil, la reforma agraria ha sido un proceso lento, resultado de la fuerza posible de los movimientos campesinos. Estudioso como Oliveira (2010) y Carvalho (2014) no entienden este proceso lento como una política de reforma agraria en marcha, inclusive porque, ni siquiera desconcentró la estructura de la propiedad de la tierra. Que sea o no sea reforma agraria es resultado de los parámetros utilizados para la definición de los contenidos del concepto. En este artículo, partimos de la comprensión de que la agricultura es muy importante para que sea controlada por el agronegocio. Que las relaciones sociales de clase son esenciales para comprender las diferencias entre la producción por el capital y por el campesinado. Que estas relaciones usan modos de producción distintos y que defienden modelos de desarrollo diferentes. Es en este sentido que las ocupaciones de tierra y los asentamientos son la reforma agraria brasileña hasta el momento.

La reforma agraria no está superada, ella permanece actual, incluso porque no fue realizada de modo suficiente para democratizar el acceso a la tierra, al trabajo, a los alimentos, etc. La estructura de la propiedad de la tierra concentrada y la soberanía alimentaria son dos elementos estructurales de la actualidad de esta política territorial. El mantenimiento de la concentración de la estructura de la tenencia es resultado de la territorialización del agronegocio y de la territorialización del campesinado en la intensa disputa territorial. Cuando se cierre la frontera agrícola brasileña estas disputas tenderán a exacerbarse. De 1998 a 2012, el área de las propiedades rurales en el Brasil pasó de 415 a 597 millones de hectáreas, o una diferencia de 182 millones de hectáreas en 14 años (DATALUTA, 2014). Aun considerando

la irregularidad catastral y otros problemas del catastro rural brasileño, la expropiación y la regularización de más de 80 millones de hectáreas, con la creación de los asentamientos, fue significativa para evitar el aumento de la concentración de la propiedad, en un país en el que el agronegocio piensa ser absoluto. La territorialización del agronegocio sucede por la concentración de la propiedad y la territorialización del campesinado ocurre con la desconcentración de la propiedad. El modelo del agronegocio es inviable para el campesinado y el campesinado es inviable para el agronegocio, que ha reducido el número de agricultores, aumentando la producción por medio de la concentración.

La reforma agraria comprendida como una política de desarrollo territorial necesita de un conjunto de políticas públicas para que se efectivicen. En el periodo posneoliberal se ampliaron las disputas por políticas públicas como parte de las acciones que determinan el desarrollo territorial rural en el Brasil. Las corporaciones, organizaciones y movimientos socioterritoriales han participado cada vez más en la formulación de políticas públicas. *La constitución y el establecimiento de las políticas públicas son parte de las disputas territoriales y por modelos de desarrollo.* Algunas políticas públicas son formuladas por el gobierno federal y/o por corporaciones del agronegocio. Desde la comprensión de la disputa por modelos que generan la conflictividad, movimientos campesinos y corporaciones defienden políticas públicas distintas. Políticas públicas para subordinar los agricultores familiares al agronegocio, por medio de la mal denominada “integración”, cuando los agricultores son dependientes del mercado capitalista contribuyen más a la destrucción del campesinado que para su recreación (Fernandes, Welch e Gonçalves, 2014). Por esta razón, políticas públicas emancipadoras son esenciales para los asentamientos de reforma agraria y para todo el campesinado.

Política y pública son palabras que pueden ser comprendidas de acuerdo con las premisas seleccionadas. Al utilizar la expresión política pública, me estoy refiriendo a un proyecto, plan o programa de desarrollo elaborado por los gobiernos o por estos con organizaciones de la sociedad civil que transforman espacios y territorios. Políticas públicas elaboradas desde arriba hacia abajo, a partir de un sector del gobierno para atender una demanda de la población, sin contar con su participación tienden a ser políticas de subordinación. La amplia participación de la sociedad organizada en la elaboración de políticas públicas de abajo hacia arriba promueve la emancipación, porque políticas emancipadoras son formuladas por el protagonismo y por la participación.

Políticas de subordinación son elaboradas por representantes o ideólogos de una clase para otra clase, como forma de mantener el

control y el desarrollo desigual. Las políticas de subordinación y políticas emancipadoras son construidas, siempre por disputas y conflictualidades. La primera por imposición, buscando encuadrar las comunidades campesinas al modelo del agronegocio o comunidades urbanas a las políticas del gobierno. Estas políticas son elaboradas a partir de las referencias del paradigma del capitalismo agrario y/o de la lógica del modo capitalista de producción. La segunda es construida por el protagonismo, superando los desafíos desde su elaboración hasta su ejecución. Solamente a través de la participación efectiva de los gobiernos y de instituciones de la sociedad, respetando las relaciones sociales y sus territorios se pueden construir políticas emancipadoras. Respeto se conquista con lucha y poder. La falta de respeto a las comunidades campesinas es marca de muchos gobiernos y principalmente de las corporaciones.

La reforma agraria en desarrollo en el Brasil es una política pública que está más allá del Estado ejecutor. Los movimientos campesinos tienen un papel estructural en este proceso de lucha por la tierra y reforma agraria. Desde la organización de las familias en la lucha por la tierra hasta la producción de los alimentos que llegan hasta la mesa de los brasileños hay un conjunto de otras políticas públicas necesarias y fundamentales para que la reforma agraria tenga éxito. No es posible pensar más solamente en la lucha por la tierra y la concentración de la propiedad. La reforma agraria que está siendo realizada tiene otros elementos que requieren ser considerados. Más de un millón de familias asentadas necesitan vivir con dignidad y esta debe ser la estrategia de las políticas públicas para el desarrollo del campo. La reforma agraria no va a parar porque el Brasil tiene tierra y gente para producir la comida necesaria para garantizar la soberanía alimentaria. Este es uno de los principales sentidos de la lucha campesina en este siglo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVES, Eliseu e ROCHA, Daniela de Paulo. Ganhar tempo é possível? em Gasques, José Garcia; Vieira Filho, José Eustáquio Ribeiro; Navarro, Zander *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, pp. 185-212 (Brasília: IPEA, 2010). p. 275-290.
- BRUNO, Regina. *Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio*. Sl; sd. http://www.controversia.com.br/antigo/uploaded/pdf/14023_movimento-sou-agro-texto-regina-bruno-gt16-anpocs.pdf
- CARVALHO, Horácio Martins. *A contra reforma agrária e o aumento das desigualdades sociais no campo*. 2014. <http://alainet.org/active/76144>

- DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra. *Relatório DATALUTA BRASIL - 2014*. Núcleo de Estudos Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - NERA. Presidente Prudente, 2012. <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos.php>
- FERNANDES, Bernardo Mançano. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. A reforma agrária que Lula fez e a que pode ser feita. In: Sader, Emir (org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial: Flacso Brasil, 2013, p. 191-206.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Cuando la agricultura familiar es campesina. In *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*. Francisco Hidalgo, François Houtart, Pilar Lizárraga (editores). Quito: Editorial IAEN, 2014.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. WELCH Clifford Andrew, GONÇALVES, Elienai Constatino. *Os usos da terra no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (2009) Censo Agropecuário 2006 - *Agricultura Familiar: primeiros resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação* (Rio de Janeiro: IBGE).
- MARTINS, José de Souza. Reforma agrária - o impossível diálogo sobre a História possível. Revista Tempo Social (São Paulo) pp. 97-128, 2000.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano agrícola e pecuário 2013/2014*. Brasília: Mapa, 2013.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Plano Safra aa Agricultura Familiar 2013/2014*. Brasília: MDA, 2013.
- OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino. A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula. In *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. Movimentos socioterritoriais, a contrarreforma agrária do Banco Mundial e o combate à pobreza. São Paulo: Expressão Popular, 2013
- SADER, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.
- SAUER, Sérgio, PEREIRA, João Márcio Mendes. *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006

A REFORMA AGRÁRIA COMO TERRITÓRIO DA POLÍTICA E A REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO COMO TERRITÓRIO DA ECONOMIA*

Eraldo da Silva Ramos Filho**

INTRODUÇÃO

Na América Latina contemporânea permanece atual o debate sobre a problemática da expansão do capitalismo na agricultura e as lutas dos trabalhadores. Diferentes estudos têm demonstrado que há uma oposição entre dois modelos de desenvolvimento do campo. Um se trata do modelo do agronegócio, complexo de sistemas capitalistas

* Este texto foi preparado para discussão na X Reunião do Grupo de Trabalho Desenvolvimento Rural do CLACSO, realizada na Universidade Autônoma Metropolitana - Xochimilco, entre 21 a 26 de junho de 2010, na Cidade do México, DF, México. O tema gerador da reunião foi "Contribuição à atualização do conhecimento sobre o desenvolvimento rural na América Latina e Caribe" e este artigo selecionado em chamada pública à participação na referida reunião. Sua elaboração resulta de pesquisa auspiciada pelo Programa de Estudos sobre Pobreza do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO-CROP), mediante bolsa de pesquisador Sênior, em 2008-2010.

** Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe (UFS), coordenador do Laboratório de Estudos Rurais e Urbanos (LABERUR - www.laberur.ufs.br).

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista - Campus de Presidente Prudente (UNESP) e Pesquisador do Grupo de Trabalho CLACSO: Desarrollo Rural: Campesinado, Disputas Territoriales y Decolonialidad. Endereço eletrônico: eramos-filho@gmail.com

oligopolizados que inclui produção agropecuária, indústria, logística, transporte, mercados, finanças, ciência e tecnologia, publicidade e propaganda. Cujas expansões se dá, tanto pela ampliação da incorporação de terras ao sistema produtivo que permita a extração de mais valia, bem como subordinando as relações sociais, o trabalho familiar e a produção realizadas(os) pelos camponeses.

O outro modelo é a agropecuária realizada historicamente pelo campesinato e seus complexos sistemas de (re)produção social. Estes sujeitos políticos apesar de terem sua produção incorporada à dinâmica capitalista de modo desigual e contraditória, não está fundamentada no lucro médio como a produção do agronegócio. Parte de sua produção é elaborada e destinada ao consumo direto da família, do grupo doméstico e a outra transformada em mercadoria, destinada seja aos mercados locais ou contraditoriamente à agroindústria capitalista.

O campesinato ao mesmo tempo em que se constitui como trabalhador, também pode ser proprietário de terra e meios de produção. Para entender sua existência é preciso considerar que o desenvolvimento do capitalismo no campo, ao mesmo tempo em que cria as relações capitalistas de produção, (re)cria contraditoriamente, relações não-capitalistas de produção. A sua condição está relacionada com desenvolvimento de relações de produção não-capitalistas fundamentadas no trabalho familiar.

O capital, portanto, destrói, cria e (re)cria o campesinato de acordo com seus interesses em dado momento histórico, processo que o Martins (1995) denominou de *reprodução ampliada das contradições do capitalismo*. O campesinato pode ser (re)criado sobre o controle do capital a exemplo do arrendamento de terras e das políticas fundiárias de crédito fundiário destinadas aos pobres do campo sem acesso à terra. Porém, sua existência e recriação estão relacionadas também à realização da reforma agrária, cujo protagonismo recai sobre os próprios trabalhadores a partir de suas lutas de resistência.

Com a ofensiva do neoliberalismo aprofunda-se a influência do pensamento consensual sobre os países do Sul, produzido pelos *think tanks* de instituições supranacionais como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio expresso em relatórios, informes executivos, documentos, acordos de empréstimos que impõem as *condicionalidades*. Isto influencia e determina os paradigmas de análise, pautando os temas das reflexões teóricas produzidas em institutos de pesquisa, universidades, programas de pós-graduação, etc., impactando diretamente a natureza das políticas públicas, supostamente emanadas do Estado.

Nos últimos anos no Brasil, resultante deste movimento, verifica-se um processo de internacionalização das políticas públicas

fundiárias mediante a incorporação dos paradigmas de análise do campo advindos destes grupos, cujos marcos referências podem ser delimitados na: na substituição questão da questão agrária por políticas de desenvolvimento rural sustentável, difusão da concepção de alívio da pobreza rural e deslocado do Estado para o mercado a atribuição da reforma agrária com a criação das políticas de crédito fundiário.

Neste contexto, este ensaio consiste em uma reflexão teórica sobre os conceitos de espaço, território e reforma agrária. O objetivo é problematizar os impasses e transformações na política brasileira de reforma agrária, prevista na Constituição Federal, influenciadas pelas políticas fundiárias neoliberais do Banco Mundial. Demonstro que as políticas fundiárias neoliberais no Brasil, por meio dos diferentes programas de crédito fundiário, que operam desde 1996, vêm cumprindo a função de contrarreforma agrária, mediada pelos instrumentos de mercado (Ramos Filho, 2013).

O presente artigo está estruturado em quatro seções além desta introdução. O próximo subcapítulo é dedicado ao debate teórico de espaço geográfico e território. Na terceira seção discuto a (re)criação do campesinato a partir dos processos de espacialização e territorialização na reforma agrária e na contrarreforma agrária do Banco Mundial. Na quarta parte delimito conceitualmente a reforma agrária apresentando cotejamentos das dinâmicas no Brasil. Por fim, remeto o leitor às considerações finais com a conceituação da reforma agrária como território da política e da reforma de mercado como território da economia.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E O TERRITÓRIO: SUPORTE PARA UMA LEITURA GEOGRÁFICA DA REFORMA AGRÁRIA

O ponto de partida para esta debate é o espaço. Sua dimensão físico-material e seu conjunto de complexos naturais antecedem tudo. Para Lefebvre o espaço é a expressão da materialização da existência humana. Com o desenvolvimento da história, as relações sociais se materializam, e a partir destas há uma gradativa alteração neste espaço inicial, com a mediação do trabalho. Neste movimento de alteração cotidiana da natureza, a partir das relações entre os homens e a natureza e entre os homens é que este último altera-se a si próprio.

Decorrente deste processo edifica-se o espaço social, que é um resultado da sociedade e das relações decorrentes da divisão do trabalho. Ao mesmo tempo em que o espaço assume concomitantemente as condições funcional e instrumental. A primeira por se demonstrar *lòcus* da produção dos objetos e do consumo. O espaço um instrumento, um modo, uma mediação para se atingir intencionalidades definidas pelas diferentes classes e instituições sobre o seu controle. De modo

que “o espaço é um instrumento político intencionalmente manipulado, mesmo se a intenção se dissimula sob as aparências coerentes da figura espacial. É um modo nas mãos de “alguém” [grifos do autor] individual ou coletivo, isto é de um poder (por exemplo, um Estado), de uma classe dominante (a burguesia) ou de um grupo que tanto pode representar a sociedade global, quanto ter seus próprios objetivos, como os tecnocratas, por exemplo” (Lefebvre, 2008: 44 - 45).

É pelo espaço que se busca, se pretende a *coesão* e *coerência* atingidas respectivamente pela violência e mascaramento das contradições inerentes ao processo de produção do espaço, sob o projeto de atingir os objetivos. No espaço encontra-se em relação contraditória, também, a ideologia e o saber. O saber produz permanentemente representações sobre a realidade contribuindo para a edificação de um arcabouço político, que ora se materializa no desenvolvimento de políticas que exigem a elaboração de um saber que suporte as intencionalidades contidas. Nesse sentido, o espaço que é concomitantemente instrumental e funcional, é parte constituinte, continente e conteúdo da “reprodução da força de trabalho pelo consumo (...) de uma organização do consumo no quadro da sociedade neocapitalista, isto é, da sociedade burocrática de consumo dirigido” (Lefebvre, 2008: 45-46).

Este estudioso prossegue alertando que é fundamental atentar que a produção do espaço não se encerra na reprodução dos meios de produção característica do capitalismo do século XIX. Na atualidade a produção do espaço deve ser analisada no marco da necessidade do capital de “produção de relações sociais e re-produção das relações de produção”, que “se efetua através da cotidianidade, através dos lazes e da cultura, através da escola e da universidade, através das extensões e proliferações da cidade antiga, ou seja, através do espaço inteiro” (Lefebvre, 2008, 47 - 48).

As contradições advindas de tais relações de produção se materializam no espaço. Resultam do conteúdo social e prático das relações capitalistas que fragmenta o espaço, que o comercializa em parcelas privadas. “Essas contradições explodem no plano institucional. Nesse plano, percebe-se que a burguesia, classe dominante, dispõe de um duplo poder sobre o espaço; primeiro pela propriedade privada do solo, que se generaliza por todo o espaço, com exceção dos direitos das coletividades e do Estado. Em segundo lugar, pela globalidade, a saber, o conhecimento, estratégia, a ação do próprio Estado. Existem conflitos inevitáveis entre esses dois aspectos, e notadamente entre o espaço abstrato (concebido ou conceitual, global e estratégico) e o espaço imediato, percebido, vivido, despedaçado e vendido. No plano institucional, essas contradições aparecem entre os planos gerais de ordenamento e os projetos parciais dos mercadores do espaço” (Lefebvre, 2008: 57).

Esta breve tentativa de elucidar teoricamente o espaço geográfico é revelador de como as relações sociais são carregadas de intencionalidades, que se expressam nos objetivos, crenças, pontos de vista e ações de indivíduos, grupos, classes, povos, nações (Fernandes, 2009 e 2005a). Geralmente, por meio delas realiza-se a materialização dos indivíduos no espaço a partir da apropriação e dominação do espaço. Isto se faz historicamente, portanto, política e ideologicamente.

Compreendo que ao realizar-se a apropriação/dominação do espaço promove-se a sua fragmentação que resulta de dada relação social e sua carga de intencionalidades, que pode ser material (como a vitrine de uma joalheria, um caixa de supermercado ou a cerca de um imóvel rural) ou imaterial (a exemplo de uma representação cartográfica do espaço para uma dada finalidade ou a difusão de uma forma de pensar a realidade). A fragmentação do espaço geográfico é determinada por uma forma de poder, que impõe a dada coletividade a visão, a crença, o objetivo, as ações do grupo mais forte, em dado momento histórico. Este movimento de exercício do poder, para controle de um dado fragmento espacial, desemboca em conflitos e cria o território. Neste raciocínio, o território é uma concessão para aqueles que nele podem entrar e uma confrontação para os que ficam de fora (Raffestin, 1993).

Uma reflexão sobre a categoria território envolve, atualmente, uma tarefa árdua, por um lado, em virtude da enorme gama de estudos neste campo, por outro, pelas diferentes visões de mundo defendidas pelos estudiosos, o que, sumariamente, implica no tratamento de territórios diferentes. O conceito de território, na atualidade, é cercado por uma grande polissemia que resulta do poder que os diferentes sujeitos têm de defini-lo. Pode designar espaço social no senso comum, espaço apropriado por determinadas espécies animais na etologia, equivalente de região de planejamento para instituições governamentais, ou, pode ainda, ter conotações mais abstratas e/ou metafóricas no campo simbólico.

Importante referência para os estudos sobre o território foi construída por Claude Raffestin (1993). Este autor, baseado nas ideias de Friedrich Ratzel, não prioriza discutir se o território é um conceito ou uma noção. Segundo ele, deve-se partir do pressuposto que "...o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. (...) O espaço é a "prisão original" [gripos do autor], o território é a prisão que os homens constroem para si" (Raffestin, 1993: 143 - 144).

Segundo Raffestin (1993) o território advém do espaço, mas não é o espaço em si. Qualquer representação no/do espaço necessita de códigos e sistemas sêmicos; estes, por sua vez, pressupõem processos sociais e, à medida que permitem o estabelecimento de formas de poder, metamorfoseiam o espaço em território, uma vez que qualquer sistema de representação tem implícito certo cunho de poder. Raffestin, na mesma obra, desenvolve uma abordagem múltipla, pois, além de propor uma interpretação fundamentada no campo relacional do poder no sentido de apropriação física, material (através de fronteiras jurídico-políticas), considera, também, a territorialização imaterial, simbólica, subjetiva (como o campo da semiótica e os aspectos subjetivos inerentes aos indivíduos).

Fernandes (2009) no decurso dos estudos sobre a questão agrária brasileira e fundamentando-se em Raffestin, Milton Santos e Lefebvre elaborou uma tipologia dos territórios. Esforço reflexivo e analítico que é justificado em face da: difusão do território por diferentes ciências que abordam a produção do espaço, sua utilização por diferentes instituições públicas ou privadas, sua apropriação pelas diretrizes do pensamento neoliberal, substituição na contemporaneidade de políticas setoriais e/ou regionais por *políticas públicas territoriais* no campo, na cidade e na floresta que, por sua vez, originam diferentes modelos de desenvolvimento causadores de impactos socioterritoriais e a produção de conflitualidades.

Para este estudioso o território é constituído pelos princípios de totalidade, intencionalidade, conflitualidade, pluriescalaridade ou multiescalaridade. O território como resultante da fragmentação do espaço por meio do exercício de um poder contém todas as dimensões do espaço geográfico, ou seja, a natureza, a sociedade, a cultura, a política e a economia. Nesta perspectiva o território é multidimensional. O princípio de totalidade não quer dizer que tudo é território, mas que o território contém o todo que, por sua vez, é parte da realidade. A delimitação de um território unidimensional é de competência dos sujeitos que o elabora, de acordo com suas respectivas intencionalidades. Este princípio (intencionalidade) é definido como a “opção histórica que as pessoas fazem e que determinam a direção de seus pensamentos para a construção e defesa de ações políticas, como a escolha de paradigmas, correntes teóricas, políticas públicas, modelos de desenvolvimento, ou seja, leituras que direcionam as compreensões das realidades” (Fernandes, 2009).

O princípio da conflitualidade é definido como o processo de relações sociais que instituem um estado permanente de enfrentamento entre diferentes formas de pensar e agir na sociedade com vistas à permanência ou superação das classes sociais, instituições, espaços

ou territórios. Por sua vez, a pluriescalaridade ou multiescalaridade enfatiza a necessidade de compreensão das diferentes escalas dos territórios. Estas são imprescindíveis para a definição do território, contudo, diferentes sujeitos e atores têm optado por delimitações teóricas deste conceito que ignoram um, alguns ou todos os princípios, como o que ocorre nas políticas públicas que tem o território como referência.

Esta forma de pensar tem adotado o território como espaço de governança. Refere-se a um determinado espaço físico-material delimitado como a área territorial de um Estado- Nação, um município, uma microrregião, um departamento, uma província. Estas diferentes escalas são ao mesmo tempo articuladas e independentes. Este é o primeiro território, tratado pelo autor com o *território uno*, uma vez que sua função é apenas a governança.

Todavia, uma postura que considere as conflitualidades decorrentes do desenvolvimento do capitalismo precisa considerar o *território diverso*, deve tratar das diferencialidades entre os territórios. Neste contexto, concebe-se como *território diverso* o segundo e o terceiro território. O segundo território refere-se às propriedades, sejam capitalistas, não-capitalistas, individuais, comunitárias ou familiares. O segundo território é parte do primeiro território, mas são diferentes uma vez que, são construídos por sujeitos e relações diferentes. Situa-se no interior do primeiro território (Fernandes, 2009).

As propriedades capitalistas (que podem ser exemplificadas pelas empresas transnacionais, pelo agronegócio, etc.) e as não-capitalistas (como as familiares e camponesas) estão em conflito permanente, opondo modelos de desenvolvimento. Decorre do processo de expansão de um dos modelos a destruição do outro. Ambos estão em movimento, em disputa pelo primeiro território, pois o controle do espaço de governança é fundamental para avançar com a permanência ou expansão do segundo território. Por sua vez, o terceiro território refere-se ao espaço relacional da conflitualidade que reúne todos os tipos de territórios (Fernandes, 2009). Para o autor “os sujeitos produzem seus próprios territórios e a destruição destes territórios significa o fim desses sujeitos. O desapossamento também destrói sujeitos, identidades, grupos sociais e classes sociais. [...]E aí está o ponto forte da luta territorial, da disputa territorial. Sujeitos, grupos sociais, classes sociais não existem sem seus territórios. Este é o sentido supremo da luta pelos territórios dos povos camponeses e indígenas. O capitalismo sempre apropriou e/ou subalternizou outras relações sociais e seus territórios. O desapossamento significa a intensificação da destruição dos territórios não subalternos e é exatamente neste ponto que destaco as formas de resistências que emergem dos campos, dos

territórios rurais, muito mais que nas cidades” (Fernandes, 2009: 13).

Compreendo que o território, como resultante da fragmentação do espaço geográfico, contém no seu bojo as propriedades deste último. A territorialização é um processo geográfico de construção dos territórios. Em virtude da sua natureza, gera, incondicionalmente, um conjunto de conflitos entre aqueles sujeitos envolvidos no processo. Acompanha-se permanente e concomitantemente de outros dois processos contrários e constituintes: a desterritorialização e a reterritorialização, configurando desta forma, o movimento de territorialização-desterritorialização-reterritorialização (T-D-R). A desterritorialização é a destruição, a perda do território a eliminação de uma relação social, e a reterritorialização a construção, a conquista ou o domínio que se estabelece a partir da edificação de um novo território.

Este processo é permanente e contraditório. Na cidade os trabalhadores lutam permanentemente para alterar a relação capital-trabalho, seja mediante a uma maior apropriação da riqueza produzida nas atividades laborais, seja na conquista do espaço de moradia. A luta pela alteração dos níveis de relação de exploração do trabalho se dá no território do capital, quer sejam os estabelecimentos produtivos. Mesmo que a relação capital - trabalho seja alterada em favor dos trabalhadores o território permanece pertencente ao capitalista, sujeito controlador do espaço produtivo (unidade industrial, estabelecimento comercial ou prestador de serviços, etc.) e dos meios de produção. O território do trabalhador é o espaço da moradia, cuja função de abrigo, materialização da vida e espaço impulsionador da conquista de sonhos é vista pelo capital como um instrumento necessário a reprodução da força de trabalho, necessária para a dominação do trabalho.

No campo, o capital desenvolve um modelo de desenvolvimento que perpassa, principalmente, o controle da terra destinado à produção de produtos que tenham valor de troca, a produção de *commodities* ou simplesmente o controle da terra como instrumento de especulação, manifestação extrema do rentismo fundiário. O controle sobre a terra representa possibilidades de produção de riqueza, de poder político, obtenção de créditos financeiros, etc. A territorialização do capital no campo se dá mediante a ampliação dos territórios incorporando mais terras, o que Oliveira (1997) denomina *territorialização do capital monopolista*, ou subordinando os territórios camponeses para a produção de matérias-primas demandas pela agroindústria, configurando a *monopolização do território camponês pelo capital monopolista*.

Para os camponeses a terra tem um sentido oposto. O acesso e controle da terra são primordiais para viabilizar moradia, produção alimentar básica da família, geração dos recursos econômicos

necessários à sua existência, realização da cultura e muitas vezes da religião e/ou espiritualidade. Portanto, a conquista e o controle da terra para o campesinato, sua territorialização comporta as funções de moradia, de trabalho. A terra representa um sonho para os camponeses expropriados, quando o acesso a ela converte-se em acesso ao território, a terra tão sonhada torna-se o meio que possibilita ampliar e materializar os sonhos da família, em diferentes planos, dimensões e escalas temporais. Para o campesinato o acesso a terra, quando convertida em território, representa a materialização da vida.

A principal forma de (re)criação do campesinato no Brasil tem sido a conquista de assentamentos rurais no âmbito da política nacional de reforma agrária. Na prática, sua territorialização, mediante a conquista dos assentamentos, promove a desterritorialização (ao menos na dimensão físico-material) dos latifundiários que, por sua vez, podem reterritorializar-se em outro município, estado, ou região brasileira, no mesmo setor de atividade econômica ou em outro setor da economia.

A territorialização do agronegócio implica a desterritorialização camponesa. Igualmente, as disputas territoriais intra-capital podem conduzir à desterritorialização de um cultivo menos rentável em dado momento histórico, frente à (re)territorialização de outra atividade mais rentável, como é o exemplo da desterritorialização da pecuária extensiva no Pontal do Paranapanema (São Paulo) frente aos incentivos governamentais à produção canavieira voltada à elaboração do etanol, no final da primeira década do século XXI.

Os trabalhadores excluídos e expropriados pela tecnificação das relações de produção e pela concentração de terras podem agir para reterritorializar-se. Uma dessas formas é a ocupação de terras (Fernandes, 2000). O capital também engendra formas de (re)criar o campesinato sob o seu controle, como é o caso do arrendamento, meação, parceria, e das políticas de crédito fundiário. Cada assentamento rural, seja ele resultante da reforma agrária ou do financiamento pelo crédito fundiário, carrega nas suas formas-conteúdo as marcas materiais e imateriais das relações sociais desenvolvidas no processo prévio de sua criação e da sua construção cotidiana. Evidenciam os registros das lutas populares e enfrentamentos realizados na época do acampamento ou dos processos de negociação com a classe dos rentistas e da contratação do financiamento destinado à compra de fração do território do capital pelo crédito fundiário. Portanto, a principal via de análise deste processo e conceito não está no conhecimento das características naturais do que se produz ou das ligações e identidades entre um grupo e seu espaço, mas sim, a quem e como domina o espaço em questão, densamente preenchido, portanto, de ideologias.

Se tomarmos as relações de poder enquanto relações sociais, o território e os processos de territorialização resultam da multiplicidade de poderes, incorporados pela multiplicidade dos sujeitos envolvidos. Territórios também são construídos e desconstruídos em escalas temporais e espaciais distintas. Podem ser construídos ao longo de séculos, décadas, anos, meses, dias e, até mesmo, em escalas ainda menores. Sua existência pode assumir caráter permanente ou periódico. Os objetivos da territorialização podem variar ao longo do tempo e do espaço. Para isso, deve-se levar em conta a intencionalidade do(s) sujeito(s) que o criou.

No atual período técnico-científico-informacional, marcado pela ampliação da fluidez do espaço e a irreversibilidade, imprevisibilidade e simultaneidade do tempo, as redes tornam-se, também, importantes na constituição do território. As redes são identificadas por sua configuração material (infraestrutura que possibilita o fluxo de matéria, energia ou informação) e imaterial (sua dimensão social, política, ideológica, conhecimento) que enfatiza: os diferentes fluxos que ocorrem no território, a conexão de um território com outros territórios, bem como, sua descontinuidade física. Logo, um assentamento pode ser considerado um território, mas, no seu interior, diferentes territórios se superpõem, a exemplo de uma unidade de produção familiar, da casa, das áreas de trabalho coletivo ou comunitário, etc. O conjunto dos assentamentos conquistados por um dado movimento socioterritorial, considerados em seu movimento sobre o espaço e/ou o conjunto dos empreendimentos contratados pelo financiamento bancário, também pode ser tomado como o território desta organização.

As trocas de experiências das formas organizativas para resistência pela/na terra e a troca de conhecimentos, construídos entre diferentes assentamentos de uma dada região, ou, até mesmo, a articulação de diferentes organizações camponesas no mundo, em torno da Via Campesina, além da articulação de associações de mutuários da microrregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no estado de Minas em torno do recém-criado Movimentos dos Atingidos pela Reforma Agrária de Mercado (MARAM) são exemplos dessa característica do território (Ramos Filho, 2013).

Este território constitui-se em uma totalidade e, como tal, compõe-se das dimensões política, natural, simbólico-cultural, econômica e social. É, a um só tempo, relacional, histórico, multiescalar e articulado em redes. Uma abordagem que não contemple esta multidimensionalidade não pode ser tratada como territorial. Desta forma, considero o território como um espaço político por excelência, no qual o exercício de poder é central na sua delimitação e gerador de conflitualidades.

Essa categoria também pode apresentar-se além de espaços físicos delimitados na sua permanência ou na sua efemeridade. É importante analisá-la, também, na sua expressão imaterial. Pode manifestar-se por meio dos saberes universais, que compõem uma dada cultura, ou dos conhecimentos científicos construídos historicamente pelos sujeitos. Estes resultam de uma relação social e são elaborados, a partir da cognição, portanto, em um espaço mental.

Os paradigmas (pensamentos concomitantemente teóricos e políticos), a política, a ideologia, as informações produzidas e difundidas pelos meios de comunicação, até mesmo, as palavras podem delimitar um território. Para se territorializar, necessita realizar-se espacialmente. Ao difundir-se entre os sujeitos, tal ideário promove uma permanência e/ou alteração comportamental, delimitando um certo controle social sobre os mesmos, definindo uma forma de interpretar uma realidade, de posicionar-se, de agir. Portanto, constrói uma materialidade ou novas materialidades (Fernandes, 2005b).

A (RE)CRIAÇÃO DO CAMPESINATO E OS PROCESSOS GEOGRÁFICOS DE ESPACIALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO

Historicamente, nos diferentes países, a apropriação da terra tem possibilitado o acesso a diferentes dimensões da realidade como: produção econômica, instrumentos de participação política, informação, conhecimento, tecnologia, políticas públicas dentre outros. A concentração deste bem, obviamente, contribui para o controle das diferentes dimensões da realidade, ampliação da desigualdade e exclusão da maior parte dos sujeitos. O Banco Mundial (BM) tem propalado que nos países onde ocorreu maior distribuição da terra, decorreu crescimento econômico e redução da pobreza. Todavia, há que se observar que para atacar a pobreza e seus efeitos, não somente necessita-se distribuir terras para os excluídos do campo, minifundiários ou pobres urbanos. Deve-se avaliar o(s) instrumento(s) utilizado(s) na redistribuição da propriedade territorial no tocante às possibilidades e dilemas impostos à emancipação dos trabalhadores, condição fundamental para atacar o par pobreza - desigualdade social.

A expansão do capitalismo no campo ao mesmo tempo em que provoca a eliminação do campesinato, produz contraditoriamente instrumentos de (re)criação do campesinato que são mantidos sob o seu controle, a exemplo dos expedientes de arrendamento de terras e a reforma agrária de mercado. Porém, o campesinato também pode se criar e recriar contra o capital a partir das diferentes formas de manifestação da luta pela terra, pela reforma agrária, pela demarcação dos territórios indígenas e por retomadas dos territórios quilombolas. Tomado a experiência da luta pela terra no Brasil, praticada pelo MST

nos últimos 30 anos, atesta-se a ocorrência dos processos geográficos de espacialização e territorialização na (re)criação dos camponeses.

Para Fernandes (1996) este processo é desencadeado com a realização de trabalho de base junto às famílias pobres do campo e da cidade, seguido da construção de um *espaço de socialização política*, integrado por concomitantemente por três esferas: o dimensionamento do *espaço comunicativo* onde as famílias se encontram em reuniões e conhecem o movimento socioterritorial; a partir da exposição do vivido por cada família e reflexão sobre as causas da condição em que se encontram dimensionam o *espaço interativo* e detonam a chispa da consciência de classe. Algumas famílias decidem não continuar no processo, enquanto outras decidem pelo dimensionamento do *espaço de luta e resistência*, materializado na concretização das ocupações dos latifúndios ou dos empreendimentos do agronegócio e edificações dos acampamentos de sem terra.

A luta política pode resultar na desapropriação da grande propriedade e implantação de assentamentos de reforma agrária destinados às famílias em movimento. Neste caso, o campesinato se territorializa mediante a conquista de fração do território do capital. O assentamento constitui-se em território camponês e assume a condição de trunfo para a continuidade da luta, alcance dos direitos sociais e previdenciários, políticas creditícias e agrícolas específicas, acesso e controle da água, etc. Portanto, a política de assentamentos rurais no âmbito da política de reforma agrária, conduzida sobre estas bases, torna mais proeminente a dimensão da luta popular e exercício da política. Para Arendt (1998, 21-23) “os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças”, nesse sentido a política pode ser compreendida como espaço de exercício da liberdade, cuja aproximação conceitual me possibilita tratar a reforma agrária como território da política.

Nas políticas de crédito fundiário, aqui tratada como sinônimo de reforma agrária de mercado, o campesinato também se (re)cria mediante os processos de espacialização e territorialização, mas seus conteúdos são diferentes tendo em vista serem outros os sujeitos e atores que protagonizam o processo. A espacialização se dá mediante a construção de um *espaço de socialização política* formado por duas dimensões distintas, articuladas e complementares que sucedem a deliberação da amplitude e regras de funcionamento do Programa pelas instituições financeiras e governos. Primeiramente representantes de governo (nos níveis municipal, estadual e federal), membros dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (nacional, estadual ou municipal), entidades sindicais de trabalhadores rurais e movimentos

socioterritoriais, instituições financeiras, gestores do Programa nos níveis federal, estadual e municipal e associações de camponeses, dimensionam o *espaço jurídico-institucional* ao interagirem, em fóruns institucionais específicos, entorno da elaboração, aprovação, execução e controle das normas operacionais do Programa de Crédito Fundiário. Neste espaço, homologa-se, também, o volume de recursos que serão investidos na compra de terras que determinam as metas a serem alcançadas em termos de famílias a serem atingidas (Ramos Filho, 2008; 2013).

O alcance das diretrizes e metas deliberadas no *espaço jurídico-institucional* depende da convergência de um conjunto de fatores, dentre os quais destaco: a disponibilidade de recursos para implantação dos empreendimentos, existência de proprietários motivados a vender suas terras e pobres decididos a comprá-las no contexto de um ambiente institucional favorável ao mercado de terras, além de uma conjuntura política favorável ao programa. Para alcançar este cenário exige-se que os gestores públicos, políticos locais, sindicatos e lideranças comunitárias promovam um conjunto de reuniões, em diferentes locais, com os potenciais compradores de terras, denominadas de planejamento e/ou capacitação, cujo objetivo central é capturar a forma de pensamento e ação dos sujeitos em torno destes programas, forjando um imaginário coletivo favorável a proposta e desencadeador da decisão da adesão à tomada de empréstimos financeiros para aquisição de terras com vistas a sair da pobreza.

Dimensiona-se aqui o *espaço da subalternidade*, que também pode ser produzido midiaticamente (por propagandas de TV, programas de rádio, páginas de internet, cartazes, panfletos, cartilhas, etc). Um exemplo emblemático deste foi a divulgação de matéria publicada na *home page* da Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe (que gere os programas do Banco Mundial em Sergipe), da realização de um curso de *capacitação* para integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) para elaboração da proposta de compra de imóveis pelo Crédito Fundiário. A direção da PRONESE avalia a adesão do MST à reforma agrária de mercado (RAM), como uma possibilidade de acelerar o acesso à terra das famílias acampadas no Estado. A argumentação, em favor da RAM, não passa de uma reprodução daqueles argumentos adotados pelo Banco Mundial e governo federal, ou seja, acesso à terra sem conflitos entre proprietários e trabalhadores rurais, celeridade no assentamento das famílias, disponibilidade de recursos não reembolsáveis para infraestrutura, capacitação e assistência técnica (Secretaria de Estado do Planejamento, 2007).

Estes espaços são construídos com frequência para agregar trabalhadores e convencê- los a formar as associações para ingresso no

programa e compra de terras. No vídeo documentário que registra a fundação do Movimento dos Atingidos pela Reforma Agrária de Mercado (MARAM) intitulado *A realidade do Banco da Terra*, um exemplo emblemático do dimensionamento do espaço da subalternidade pode ser verificado nas imagens da reunião realizada com dezenas de trabalhadores rurais, na cidade de Monte Alegre de Minas, em 04 de abril de 2001. Frente ao tema *Como aumentar a renda familiar em sua propriedade rural* um consultor do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), da Associação dos Municípios do Alto Paranaíba (AMVAP) e da Força Sindical, responsável pela introdução do Banco da Terra nos estados de Minas Gerais e São Paulo, explanava com veemência da seguinte forma:

“No caso do Banco da Terra, vou começar agora de baixo pra cima, cada um dos senhores, filhos de pequenos agricultores que quer comprar a terra ou trabalhador rural, você tem 26 mil reais que o governo já financia a terra e compra à vista, pra evitar aquele negócio de invasão, tumulto dentro da cidade! Condições de pagamento disso aqui: você tem 20 anos pra pagar, juros fixos por ano sem correção monetária, com descontos de 5,6% ao ano. Dos estudos que eu fiz, a partir de 10 anos, passando, a prestação dessa terra vai valer menos que uma caixa de fósforos! Começa a pagar daqui a três anos, presta atenção! Se a situação não melhorar nos municípios, fazer as pessoas que não tem terra a melhorar de vida, ou porque o sujeito não gosta de trabalhar ou porque o projeto dele foi feito errado, porque uma chance que nem essa nunca teve no mundo!” (Movimento dos Atingidos pela Reforma Agrária de Mercado, 2007).

No entanto as famílias que aderiram ao programa, aproximadamente, seis anos após a realização da referida reunião, apesar de haverem trabalhado arduamente nos respectivos lotes, declaravam no mesmo documentário a gravidade de sua condição de endividamento, problema que as levou a formação do MARAM para, a partir da luta política popular, buscar a superação desta condição.

A territorialização do campesinato através da reforma agrária de mercado ocorre em seguida ao dimensionamento dos *espaços jurídico-institucional* e da *subalternidade*. Dá-se mediante a contratação de um empréstimo financeiro pelo camponês, para comprar fração do território do capital, seja organizado em associação ou individualmente. Evidentemente que o sujeito que detém controle efetivo da (re)criação do campesinato e do território, até que o camponês integralize todas as parcelas do financiamento, é o capital financeiro.

A desterritorialização do capital rentista ocorre, somente, no tocante a venda do imóvel, cujo montante recebido possibilitará sua reterritorialização mediante investimentos em outros locais e/ou

setores/ramos de atividade produtiva ou especulativa. Territorializa-se o próprio capital nesta operação mercantil: o capital rentista mediante a realização da renda absoluta da terra e o capital financeiro ao se apropriar dos juros.

Há que considerar, ainda, que o crédito fundiário pode servir para os fazendeiros fugirem dos processos desapropriatórios. Com a disponibilidade de recursos financeiros para a compra de terras, os fazendeiros estão se antecipando e ofertando seus imóveis à venda quando verificam o avanço das lutas pela terra e reforma agrária nas suas proximidades ou quando sua capacidade e/ou interesse de investimentos no processo produtivo declina, a ponto do imóvel adentrar a condição de improdutividade.

Os fazendeiros praticam, ainda, medidas ardilosas de fragmentação de uma fazenda em diferentes imóveis, menores que os 15 módulos fiscais (limite máximo para negociação nesta política), que costumam ser registrados juridicamente nos nomes de parentes ou laranjas. Tudo isto com o intuito de impedir o avanço das ações desapropriatórias que caracterizam a realização da reforma agrária. Estas dinâmicas demonstram que a territorialização da reforma agrária de mercado ocorre como uma estratégia de contrarreforma agrária (Ramos Filho, 2013) e evidenciam que a dimensão que mais tem proeminência neste processo é a econômica, a mercadológica, possibilitando-nos compreender a reforma agrária de mercado como um território da economia.

DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS DE REFORMA AGRÁRIA

Ao longo do século XX, o modelo de desenvolvimento econômico, adotado no país, e o papel destinado à agricultura agravaram o quadro de concentração fundiária instituído conjuntamente com a propriedade privada da terra, no final do século XIX. Decorrente da desigualdade surgiram pressões populares, reações violentas dos latifundiários e os debates em torno da realização de uma reforma agrária. Ao longo do tempo, diferentes instituições delimitaram sua concepção de reforma agrária a exemplo da Igreja, sindicatos rurais, partidos políticos, movimentos sociais, gestores públicos, governantes, organizações não governamentais, intelectuais, instituições multilaterais, bancos, entre outros. Sua configuração varia, ao longo do tempo e do espaço, entre as instituições e depende da postura ideológica do segmento que elabora a proposta, da correlação de forças na sociedade, dos elementos que compõem a questão agrária em dado momento histórico.

O conceito de reforma agrária tem sofrido, no Brasil, muitas desvirtuações ao longo do tempo. Nesta seção resgato algumas concepções elaboradas nas últimas décadas por diferentes instituições que

estiveram no epicentro deste debate, sem a pretensão de esgotá-lo aqui. Parto do pressuposto que a profundidade de qual quer seja o tipo de reforma agrária que se realize, deve provocar uma modificação, preferencialmente, radical da estrutura fundiária concentradora, seja latifundiária ou de agricultura capitalista moderna, com vistas à alteração das relações de poder vigentes na sociedade, criando outras bases para uma nova forma de desenvolvimento e organização social. Ao estudar a problemática da reforma agrária na América Latina na década de 60, o sociólogo colombiano Antonio García Nossa (1970: 10) propôs a seguinte categorização da realidade dos diferentes tipos e concepções:

“la de las reformas agrarias estructurales, que integran un proceso nacional de transformaciones revolucionarias liberalizado por un agresivo elenco de nuevas fuerzas sociales identificadas en un objetivo estratégico de cambio, fundamentándose en la substitución de las relaciones tradicionales de poder y de las normas institucionales que las preservan y proyectan; la de las reformas agrarias de tipo convencional, que forman parte de una operación negociada entre las antiguas y nuevas fuerzas sociales, por intermedio del sistema institucionalizado de partidos (conservadores, reformistas y revolucionarios), intentando modificar el monopolio latifundista sobre la tierra sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional; y la de las reformas agrarias marginales, que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones, poder, sistema normativo) sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra hacia las áreas periféricas y baldías, apoyándose políticamente en el sistema tradicional de partidos y en reglas institucionales de la sociedad tradicional”.

A REFORMA AGRÁRIA ESTRUTURAL OU REVOLUÇÃO AGRÁRIA

A primeira categorização está diretamente relacionada a uma concepção de revolução agrária. Pressupõe-se a uma profunda alteração na estrutura agrária concomitante à transformação do sistema social existente e a construção de outra sociedade. Isto pode acontecer no capitalismo, a exemplo do México (1910), ou com a superação do regime capitalista e a implantação de um Estado socialista, como ocorreu na República de Cuba (1959). Neste país o campesinato segue sendo uma classe estratégica para defesa nacional e abastecimento alimentar para todo o povo, através de formas de produção cooperativadas, no bojo de uma economia planificada, objetivada na repartição dos produtos do trabalho entre todos os integrantes da sociedade.

A REFORMA AGRÁRIA MARGINAL E A CONTRARREFORMA AGRÁRIA

A reforma agrária de tipo marginal visa a manutenção do sistema capitalista e não pressupõe sequer a alteração da propriedade fundiária,

criando, apenas, um conjunto de ações paliativas ou compensatórias que desarticulem e/ou contenham as pressões para que uma falsa reforma se coloque em curso. Assume, portanto, a condição de uma contrarreforma agrária. Tomando como referência a realidade brasileira no período em que Garcia escreveu este estudo, percebe-se que, embora o Estado brasileiro tenha tomado medidas para abrir espaço para implementação de uma reforma estrutural, as elites desenvolveram um conjunto de procedimentos com o intuito de promover a cooptação e o controle social, e, assim, sufocar a possibilidade de revoluções socialistas.

Em 13 de março de 1964, o então presidente João Goulart, no marcante comício da Central do Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, realizou a primeira apresentação pública das bases do seu programa de reforma agrária. O decreto 53.700/64, que ficou conhecido como Decreto Supra, instituiu a desapropriação das terras “em um raio de 10 quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União, em obras de irrigação, drenagem e açudagem”. Dois dias depois, o mesmo presidente reivindicava ao Congresso Nacional prioridade máxima para a reforma agrária. Para tanto, solicitou ao Parlamento a supressão das palavras “prévia” e “dinheiro” no § 16, artigo 141 da Constituição Federal de 1946, que rezava “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (Brasil, 1946). Com a alteração destas duas palavras da Carta Magna, Goulart intencionava desobstruir o caminho para a reforma e institucionalizar um mecanismo de desapropriação, cuja indenização aos proprietários seria em títulos da dívida pública, pois, segundo o presidente, no referido discurso a “reforma agrária com pagamento prévio do latifúndio improdutivo, à vista e em dinheiro, não é reforma agrária. Reforma agrária, como consagrado na Constituição, com pagamento prévio e em dinheiro, é negócio agrário, que interessa apenas ao latifundiário, radicalmente oposto aos interesses do povo brasileiro”. (Discurso da Central do Brasil in: Stédile, 2005: 103-104.)

Exigiu, também, a alteração do artigo 147 que condicionava o uso da propriedade rural voltado ao bem estar social e da justiça social ao cumprimento da própria lei, ou seja, não havia a previsão de qualquer instrumento de controle, acompanhamento por parte do Estado sobre o seu cumprimento. É como se a mera existência de uma lei garantisse a aplicação de seu conteúdo. A proposta de Goulart atribuiu a promoção da justa distribuição e o aproveitamento racional da propriedade rural mediante a desapropriação por interesse social, introduzindo o pagamento de propriedades desapropriadas com títulos

públicos. Este conjunto de ações políticas representou o primeiro grande enfrentamento à propriedade concentrada da terra. Sua repercussão foi tão estrondosa entre as elites do país, em particular, entre os grandes proprietários, que a reação foi fulminante para o governo Goulart, que sucumbiu dezesseis dias depois por um golpe de Estado, promovido pelos militares das forças armadas.

Com o golpe militar de 1964, implantou-se, no Brasil, uma ditadura militar extremamente repressiva e conservadora. Sua gênese reside na discordância, oposição e reação às reformas de base propostas por Goulart e o estopim para sua eclosão, foi, exatamente, o plano de reforma agrária divulgado. Paradoxalmente, no início do primeiro mandato ditatorial, o governo Castelo Branco aprovou, no Congresso Nacional, uma lei agrária que contemplava o que anteriormente fora motivação para a derrubada de João Goulart. Em que pese a repressão promovida pelo governo golpista, a pressão social exercida pelo campesinato era crescente. Em resposta a este cenário, foi promulgada a Lei n°. 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra que, na prática, representa a primeira lei de reforma agrária do Brasil, instituindo pela primeira vez no país:

“a) Cadastro de todas as propriedades de terra do país; b) Criou um organismo público federal - Ibra - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - encarregado do cadastro das propriedades, dos processos de colonização de terras públicas e de desapropriação de terras [...]; c) Criou o instituto da desapropriação pelo Estado daquelas propriedades que subutilizavam seu potencial produtivo. E, portanto, rompeu com o direito absoluto da propriedade da terra, e condicionou a propriedade à utilização social. E deu poderes ao Estado para intervir em nome da sociedade. d) Uma classificação geral para todas as propriedades, baseando-se em critérios de tamanho, utilização e capacidade de produção. [...] e) A desapropriação para fins de reforma agrária de todas as propriedades classificadas como minifúndio, visando ao reagrupamento de área; e das propriedades classificadas como latifúndio, objetivando a distribuição de terras. f) Critérios de pagamento da área desapropriada: em dinheiro, apenas as benfeitorias, por resultado do trabalho.

Terra nua, pagamento em Títulos da Dívida Pública, resgatáveis em 20 anos. g) A obrigatoriedade do ITR - Imposto Territorial Rural, que, até então, não existia, e destinava esses recursos para o programa de reforma agrária. h) O conceito e a possibilidade de formação de cooperativas - forma coletiva de organização da propriedade da terra e da produção nas áreas reformadas” (Stédile, 2005: 147-148).

Embora seu conteúdo tenha forte teor progressista e inovador no campo agrário, na prática, essa Lei não passou de uma estratégia para dissimular o discurso da reforma agrária. As mesmas oligarquias rurais

que apoiaram o golpe militar discordavam do conteúdo do Estatuto da Terra referente à reforma agrária. Estes influenciaram a não aplicação da lei, de forma que, esta se consagrou como um instrumento para o controle dos conflitos sociais e, as desapropriações somente corriam com o intuito de amenizá-los. Estimulou-se a migração forçada de trabalhadores de regiões brasileiras para a ocupação de frentes pioneiras mediante programas de colonização pública e privada, com o intuito de eliminar tensões e conflitos existentes. Apesar de defender a desapropriação por interesse social, contraditoriamente, pregava também a compra, a doação e a venda de terras. Outra questão, em destaque, foi a exclusão da empresa rural da passividade de desapropriação. Nesta lógica, os governos militares desenvolveram a política de colonização no Centro-Oeste e Norte do país em detrimento da reforma agrária. Esta medida enquadra-se no que Garcia (1970) denominou de reforma agrária marginal, ou melhor, assume características de uma contrarreforma agrária.

Este período é confirmativo da hipótese de que a efetivação de uma lei ou política pública somente é determinada pelo exercício do poder político do segmento social hegemônico, em dado momento, e não pela criação e institucionalização de um fundamento jurídico; pois o controle político territorial não permitiu a realização de uma reforma agrária, mas, garantiu a ampliação do poder econômico e político da classe dos rentistas. Mesmo diante deste cenário, o Estatuto da Terra incorporou elementos importantes tanto para a delimitação conceitual quanto para a realização de um programa de reforma agrária. O primeiro deles foi a atribuição da centralidade do Estado no planejamento e execução do programa de reforma agrária. Outro ponto relevante foi a orientação da modificação da estrutura fundiária do país, sendo a obtenção de terra, prioritariamente por meio da desapropriação. Os seus principais pontos foram, posteriormente, incorporados à Constituição Brasileira de 1988 e na atual legislação agrária.

PARA ALÉM DA REFORMA AGRÁRIA CONVENCIONAL

Retomando o pensamento de García, a reforma agrária convencional busca realizar uma negociação entre novas e velhas forças sociais, com o intuito de modificar o monopólio das terras sem alterar as regras institucionais da sociedade tradicional. Pretende, no processo de transformação agrária, estabelecer um pacto entre as diferentes forças sociais para evitar uma alteração nas formas de poder. Assim, foi realizado no II Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Lula (2003 - 2010), cujo conceito e prática inclui: (1) programas de assentamentos de famílias sem-terra e (2) otimização dos projetos

de assentamentos existentes, (3) regularização fundiária para posseiros, e (4) complementado com reforma agrária de mercado. Embora o ordenamento jurídico pressuponha o mecanismo desapropriatório como forma de arrecadação de terras, na prática, o governo assentou maior parte das famílias em terras públicas na região norte e reordenamento fundiário em assentamentos já existentes. Nestes termos, a postura deste governo foi de pactuar, ao seu modo, com as diferentes forças em disputa.

Esta postura agrada diretamente os ruralistas que seguem, de alguma forma, com o controle fundiário, econômico, político, social, tecnológico, etc. Atualmente, não se opõem mais à realização da reforma agrária, na prática, o que está em questão é qual reforma agrária pode ser realizada. Apesar de não combaterem o ordenamento jurídico constitucional da via desapropriacionista, enfatizam que as grandes propriedades são produtivas e que a reforma agrária deve ocorrer de forma negociada através de mecanismos de mercado. O seguinte trecho do Voto em Separado da CPMI da Terra, do deputado ruralista Abelardo Lupion, é emblemático: "...uma alternativa eficiente à reforma agrária, possibilita a aquisição de terras por negociação, evitando-se os conflitos fundiários, as arbitrariedades e as violências".

Através deste mecanismo, o Poder Público, ainda, estará financiando a aquisição da terra para os interessados, livrando-se dos percalços processuais e do pagamento de indenizações. Ponto fundamental da proposta do Banco da Terra é o fato de obter financiamento para a aquisição de imóveis rurais para pessoas que possuem real vocação e vontade de trabalhá-las. A implementação do Banco da Terra ou instrumento similar certamente trará oportunidade de vivenciarmos uma verdadeira reforma agrária e acesso democrático à terra, já que propicia maior grau de liberdade dos favorecidos ao permitir-lhes escolher a terra que desejam e negociar seu preço, a supressão da intervenção da agência estatal no processo de seleção e negociação das terras" (Lupion, 2005: 372-373).

Este mecanismo não apresenta um acordo entre as diferentes forças da sociedade envolvidas neste processo. Enquanto o movimento sindical se deixa levar e contribui com o avanço do programa de crédito fundiário, os movimentos articulados em torno da Via Campesina mobilizam-se e se opõem a este modelo. As evidências empíricas obtidas em estudos anteriores (Ramos Filho, 2005, 2008a, 2008b, 2009) nas diferentes manifestações no Brasil e dinâmicas assumidas ao redor no mundo, demonstram o caráter de contrarreforma agrária embutido na reforma agrária de mercado.

Considerando que, no Brasil do final da primeira década do século XXI, a atual correlação de forças vigente na sociedade, não possibilita

vislumbrar a realização de uma revolução agrária, menos ainda, o atual cenário igual não se apresenta como uma reforma agrária estrutural, tendo em vista que a principal nova força social, representada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), nega-se a negociar com as velhas forças políticas e econômicas, bem como, a própria realidade demonstra que esta organização camponesa tem alterado as regras sociais, tomando como trunfo os assentamentos rurais (territórios) conquistados.

Um exemplo disto é a conquista de uma política educacional específica, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), a participação na construção de uma política nacional de Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES), a recente conquista do Plano Nacional de Agricultura Orgânica e Agroecologia, torna-se difícil categorizar os processos atuais como integrantes de uma reforma agrária convencional.

Seguindo a empreitada na busca de uma delimitação de reforma agrária, concordo com Silva (1971) e Accioly Borges (1984) ao defenderem que a reforma agrária deve acontecer de forma massiva, imediata e drástica, é preciso que ela seja implantada em um período determinado, com início e fim previstos para promover o benefício da parcela da sociedade que está excluída do acesso à terra e/ou das condições plenas de produção no campo. Deve ser drástica, porque visa promover alterações estruturais no *status quo* mediante “a redistribuição dos direitos sobre a propriedade da terra agrícola, ou seja, a modificação do regime de posse, uso e gozo da terra constitui a essência do processo reformista e, sem a reforma no sistema de tenência da terra, nenhuma reforma agrária é digna desse nome.” (Silva, 1971: 39).

Na atualidade, diferentes estudos têm mostrado a importância da reforma agrária também incluir uma alteração no regime de controle das águas em favor dos seus beneficiários, para que o campesinato em programas de reforma agrária tenha mais condições de construção de sua autonomia. Uma dimensão fundamental da reforma agrária é a democrática, ou seja, ela deve buscar o atendimento das reivindicações dos trabalhadores sem-terra e suas organizações, bem como, contemplar os minifundiários e suas entidades, permitindo que todos os segmentos do campesinato, envolvidos na reforma agrária, possam participar de todas as etapas do processo, desde sua elaboração, seu planejamento e sua execução.

A mudança na propriedade da terra deve ser acompanhada de transformações nos sistemas agrícolas, priorizando unidades familiares de produção e suas inerentes formas associativas ou de cooperativismo, além da utilização racional dos recursos naturais e da

preservação ao meio ambiente. Deste modelo, decorrerá uma diversidade de produtos em quantidade suficiente a garantir a soberania alimentar e a qualidade compatível com uma alimentação saudável. A preservação e o fortalecimento das práticas e dos valores da cultura camponesa devem ser priorizados na execução de qualquer reforma agrária. Para que a reforma agrária alcance os efeitos desejados, é necessário que seja acompanhada de um conjunto de políticas agrícolas, que aqui são concebidas como:

“o conjunto de ações governamentais que visa a implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários.

Estão incluídos nessas ações: educação e saúde públicas, [previdência social], assistência técnica, financeira, creditícia e de seguros, programas de garantia de preços mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infraestrutura, construção de moradias e demais instalações necessárias etc”. (Oliveira, 2005: 390) [grifo meu].

Encerro a delimitação conceitual a que me propus, enfatizando que somente o Estado, juntamente com o conjunto de suas instituições, tem o poder de comandar o tempo e a escala de um programa de reforma agrária, delineado sob estes princípios e com esta magnitude, tendo em vista o caráter territorial desta política pública. Mas, faz-se necessário que toda a sociedade reivindique e apoie a realização desta ampla medida redistributiva de terras, riqueza e poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFORMA AGRÁRIA COMO TERRITÓRIO DA POLÍTICA

No Brasil, a reforma agrária é regida pela Constituição Federal de 1988, Lei 8.629 de 25/02/1993, Estatuto da Terra, Lei 433/1992 e foi orientada pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) que desde o final do governo Lula, não sofre atualização, mesmo tendo sido sucedido pelo governo de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Este ordenamento jurídico tem influências que remontam o pensamento progressista da década de 60 (governo Goulart), o conservador, o neoliberal e o neodesenvolvimentista vigente. A legislação agrária e os planos de reforma agrária, os seus conteúdos pressupõem o resultado de um conjunto de disputas políticas ocorridas na sociedade, voltadas seja para sua efetivação, o amortecimento ou o impedimento de sua realização. A forma como estes instrumentos se realizam espacialmente não, necessariamente, corresponde ao que está previsto em suas linhas. Uma lei pode existir, mas não ser utilizada, porque não foi

regulamentada ou não funcionar, porque o entendimento do judiciário é distinto daquele que é corrente entre um dado segmento da sociedade. Para que haja o cumprimento de uma lei como a da reforma agrária, é preciso, também, que a sociedade a reivindique.

Compreendo que a política de reforma agrária somente se efetiva quando ocorre espacialmente atendendo todas as dimensões inerentes ao território. O conteúdo da sua realização espacial resulta do embate de classes na sociedade e promove transformações na realidade, de acordo com as concepções político, ideológicas e teóricas hegemônicas em dado período. Compreendo por territorialização da reforma agrária o movimento sobre o espaço da democratização da propriedade da terra com vistas a romper com o rentismo fundiário, acompanhado de um conjunto de políticas agrícolas, sociais e previdenciárias, que garantam a produção do espaço rural sob bases mais equânimes. Portanto, a política fundiária, em curso no país, e grande parte das famílias assentadas resultam da realização de diferentes formas de lutas populares, realizadas por movimentos socioterritoriais camponeses. É a partir do dimensionamento do espaço de socialização política que os trabalhadores têm realizado a pressão necessária junto ao Estado, Judiciário, Legislativo, etc., e conquistado as políticas fundiárias, agrícolas, sociais destinadas ao campesinato.

Há que considerar que o capital e os movimentos socioterritoriais estão, permanentemente, disputando o Estado com vistas à conquista da implementação de políticas que atendam seus anseios. O sujeito que apresentar mais força em dado momento histórico, conquista a política pública. Tal política pode ser aplicada na íntegra, tal qual foi pensada originalmente, ou pode ser implementada parcialmente, sendo que sua forma pode ser apropriada para interesses contrários aos quais foi criada ou, simplesmente, pode ser abandonada. Em outros termos, uma política pública, após ser criada, deve ser cotidianamente conquistada.

Um exemplo emblemático foi a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo governo Lula, em 2003, em face das pressões exercidas pelas organizações camponesas. Embora um conjunto de intelectuais orgânicos com os movimentos camponeses elaboraram uma proposta condizente com a exclusão no campo brasileiro, a pedido do próprio governo, culminando no “Plano Plínio”, a opção do governo foi capitular frente aos interesses do capital a adotar outro plano, alinhado com as concepções liberais, elaborado paralelamente, também a pedido do governo.

O documento do II PNRA apresenta uma intencionalidade de retomar a trajetória prevista no I PNRA, elaborado no Governo José Sarney (1985-1989). Objetiva promover uma “reforma agrária ampla,

massiva e sustentável”; incorpora a desconcentração fundiária como instrumento central do plano, porém, aponta que é preciso, também, promover a recuperação dos assentamentos e planejamento das áreas de reforma agrária em consonância com a “agricultura familiar”. Busca-se, com isso, o desenvolvimento de ações num “enfoque de desenvolvimento territorial rural” (DTR) (II PNRA, 2004).

Contudo, a implantação dos princípios, as diretrizes e as metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária (que não foi cumprido), a conquista de direitos sociais, políticas agrícolas, previdenciárias, etc., dependem, diretamente, da pressão exercida pelos trabalhadores a partir da luta popular. Portanto, a dimensão mais proeminente do território na reforma agrária tem sido a política compreendida, aqui, como o tecido cotidiano, emanado das relações sociais que buscam a construção da liberdade e os assentamentos perscrutados confirmam esta tese.

Observe-se que desde a luta pela terra passando pelo processo de implantação do assentamento e seus diferentes estágios dependem da atuação política dos trabalhadores. Esta é realizada, cotidianamente, não apenas para viabilizar as condições de produção e existência na localidade, mas, articulados em ampla rede de relações (entre os assentamentos, os mediadores, os aliados os movimentos socioterritoriais buscam a conquista de direitos e a construção de novos direitos que possibilitem o desenvolvimento territorial dos assentamentos já conquistados, a conquista de novos projetos de reforma agrária e gerem experiências cumulativas de possibilidades de construção de uma sociedade, livre, justa e igualitária. Portanto, frente às evidências empíricas, e mesmo considerando que o território é multidimensional, a reforma agrária somente avançará se os trabalhadores se apropriarem da política enquanto um território. Se a política aqui é compreendida como equivalente de liberdade, portanto, a reforma agrária, para que cumpra os princípios que aqui defendo, deve ser construída como um território da liberdade.

REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO COMO TERRITÓRIO DA ECONOMIA

A reforma agrária de mercado ou crédito fundiário resulta de um arranjo institucional tripartite, no qual o Banco Mundial concede empréstimos internacionais ao Estado-Nação que, mediante convênios, transfere a responsabilidade para os governos estaduais de gerir e implementar o financiamento da compra de terras por trabalhadores sem terra ou com pouca terra. São os agentes financeiros e o Estado que definem, preliminarmente, o quantitativo de área e famílias a ser incorporado ao programa. Dentre as justificativas para o programa, está a redução da pobreza rural, a redução dos custos da reforma agrária, a eliminação das situações conflitivas e burocráticas, etc.

Pressupõe-se que a liberdade dos camponeses, para escolher o imóvel que desejam comprar e negociar o preço das terras, permitirá comprar os melhores imóveis por preços mais baixo.

Porém, o movimento do real tem demonstrado que as associações de agricultores pobres são formadas, muitas das vezes, por agentes externos, com o objetivo, apenas, de comprar terras, atendendo aos interesses dos proprietários, ora de políticos locais, ora de candidatos a cargos públicos eletivos locais. Os imóveis adquiridos, ou parte destes, geralmente estão mal localizados, apresentam baixa capacidade produtiva e preços moderados a altos. De forma que é o próprio mercado que determina o tempo, o espaço e a dimensão da implantação da reforma agrária de mercado. Embora haja certa agilidade na implantação da infraestrutura comunitária e da liberação de créditos agrícolas, as condições geográficas dos empreendimentos demonstram grandes limitações à construção de autonomia das famílias. Dentre suas causas vale ressaltar: a baixa capacidade política das associações, exigüidade territorial para o quantitativo de famílias mutuárias por empreendimento, freqüentes equívocos das equipes de assistência técnica, assim como, a irregularidade da prestação de assessoria técnica, etc. Estes fatores têm determinado que parte dos trabalhadores atingidos por estes programas sigam buscando sua subsistência no assalariamento em fazendas circunvizinhas.

A criação dos empreendimentos de RAM perpassa uma operação de financiamento bancário aos camponeses pobres para a aquisição, à vista, de um imóvel rural ou fragmento deste. A transação de compra e venda de imóveis rurais realiza a renda absoluta da terra, favorece diretamente os fazendeiros que dispõem de dinheiro em espécie para a aquisição de terras em outros locais, investir em outros setores da atividade produtiva ou qualquer outra coisa. Favorece os bancos que recebem os juros dos mutuários mediante a amortização do financiamento. Os mutuários, por sua vez, apresentam dificuldades para pagamento das anuidades e quando o fazem, realizam mediante o comprometimento de parte significativa dos rendimentos obtidos com o trabalho da família. Além disso, os empreendimentos de reforma agrária de mercado têm, por parte do governo, um tratamento ambíguo, pois ora contemplado com os recursos e políticas voltadas à reforma agrária (ex; créditos agrícolas), ora é tratado como propriedade particular, como exemplo, há a manutenção dos equipamentos comunitários do empreendimento. Isto exige que os mutuários realizem a manutenção, por exemplo, de uma estrada, com recursos próprios e como estes sujeitos encontram-se geralmente profundamente endividados, os equipamentos permanecem deteriorados. Uma alternativa é reivindicar a contribuição do poder público na recuperação e/ou

conservação dos equipamentos sociais. Nesta questão, residem outros limitantes que são: a baixa politização e a capacidade de pressão das associações.

Portanto, as dinâmicas socioterritoriais encontradas na reforma agrária de mercado levam-me à percepção de uma maior proeminência da dimensão econômica da realidade. A economia e o mercado são espaços do capital. De forma que, enquanto esta dimensão for a mais proeminente, o campesinato, criado e recriado sob estas bases, tende a continuar subordinado. O processo de territorialização da reforma agrária de mercado se dá aprofundando as contradições no seio dos movimentos socioterritoriais. Em diferentes localidades onde existem assentamentos de reforma agrária é possível encontrar a existência de dinâmicas territoriais que evidenciam a atuação do crédito fundiário como veículo destinado à desarticulação da luta pela terra, para evitar que latifúndios sejam desapropriados e impedir que a reforma agrária avance. Isto tem sido verificado nos casos em que os latifundiários ameaçados pelo dimensionamento dos espaços de luta e resistência mediante a realização de ocupações de terras e edificações de acampamentos de sem terra, em terras próprias ou em fazendas vizinhas, tem desencadeado tentativas de fragmentar o imóvel para evitar o processo desapropriatório ou a realização de negociações para venda pelo crédito fundiário como forma de barrar o processo de avanço da reforma agrária. Esta reação se tenta tangenciar a ação política dos trabalhadores para o mercado, sobre a perspectiva que neste espaço a relação de compra e venda ocorre entre sujeitos iguais: aqueles que desejam comprar a terra e os que desejam vender. Esta condição ao mesmo tempo em que atesta o caráter da reforma agrária de mercado como território da economia, evidencia sua ação de contrarreforma agrária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Accioly Borges, Pompeu 1984 *Os donos da terra e a luta pela Reforma Agrária* (Rio de Janeiro: CODECRI - IBASE).
- Arendt, Hannah 1998 *O que é política?* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Brasil 1946 *Constituição da República Federativa do Brasil* em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>>. Acessado em 10 fev. 2007.
- Brasil Decreto n. 13.700, de 13 de março de 1964. Dispõe sobre declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função

social da propriedade, e dá outras providências. (Senado Federal: subsecretaria de informações). Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114765>> Acessado em 21 abr. 2007, 20:26.

- Fernandes, Bernardo Maçano 1996 *MST: formação e territorialização em São Paulo* (São Paulo: Hucitec).
- Fernandes, Bernardo Maçano 2000 *A formação do MST no Brasil* (Petrópolis, RJ: Vozes).
- Fernandes, Bernardo Maçano 2005a “*Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais*” *Revista Nera* (Presidente Prudente) Ano 8, N° 6 Em <http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/Revista/Arq_6/Textos%20PDF/Fernandes.pdf>. Acessado em: 17 nov. 2006.
- Fernandes, Bernardo Maçano 2005b “Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial” Em Buainain, Antônio Márcio (Editor) *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil* (Campinas: Editora da Unicamp).
- Fernandes, Bernardo Maçano 2009 “Sobre a Tipologia de Territórios” Em Saquet, Marcos e Savério, Eliseu (orgs.) *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (São Paulo: Expressão Popular).
- Garcia, Antonio 1970 *Dinâmica de las reformas agrarias en América Latina* (Medellin/Bogotá: Editorial La Oveja Negra).
- Lefebvre, Henri 2008 *Espaço epolítica* (Minas Gerais: Editora da UFMG/CNPq).
- Lupion, Abelardo 2005 *Voto em Separado: relato dos trabalhos da CPMI “da terra”* (Brasília: Congresso Nacional, Comissão Mista Parlamentar de Inquérito “da Terra”).
- Martins, José de Souza 1995 *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político* (Petrópolis, RJ: Vozes).
- Ministério do Desenvolvimento Agrário 2003 *Plano nacional de reforma agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural* (Brasília).
- Movimento dos Atingidos pela Reforma Agrária de Mercado 2007 *A realidade do Banco da Terra* (Uberlândia: MARAM/AFES) DVD 14' color.
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino de 1997 *A agricultura camponesa no Brasil* (São Paulo: Contexto).
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino de 2006 *A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula* (Porto Alegre: mimeo).

- Raffestin, Claude 1993 *Por uma geografia do poder* (São Paulo: Ática).
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2005 “A ofensiva do capital no campo brasileiro e a resistência do campesinato” Em *Revista Nera* (Presidente Prudente) Ano 8, N° 6. Disponível em: <[http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/Revista/Arq 6/Textos%20PDF/Ramos%20Filho.o.pdf](http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/Revista/Arq%206/Textos%20PDF/Ramos%20Filho.pdf)> Acesso em: 01 fev. 2007.
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2008 *Questão agrária atual: Sergipe como referêntia para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006)* (Presidente Prudente) (Doutorado em Geografia - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” - Campus de Presidente Prudente) Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/biblioteca.php>>.
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2008b “Dilemas da (re)criação do campesinato na atualidade: a reforma agrária e a reforma agrária de mercado” In Curado, Fernando et al (org.) *Do plural ao singular: dimensões da reforma agrária e assentamentos rurais em Sergipe* (Aracaju: Embrapa/UFS).
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2009 “De pobre e sem-terra a pobre com terra e sem sossego: territorialização e territorialidades da reforma agrária de mercado” In Fernandes, B. M. et. al. (orgs.) *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas* Vol. 2 Coleção História Social do Campesinato (São Paulo: NEAD, MDA, EDUNESP).
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2013 *Movimentos socioterritoriais, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial e o combate a pobreza rural: os casos do MST, CONTAG e MARAM. Subordinação ou resistência camponesa* (Buenos Aires/São Paulo: CLACSO/Expressão Popular). Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20140820043916/MovimentosSocioterritoriais.pdf>>.
- Secretaria de Estado do Planejamento 2007 “Governo capacita representantes do MST para acesso ao Crédito Fundiário” *Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe* Aracaju, 18 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.pronese.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=8> > Acessado em: 22 abr. 2007, 17:25.
- Silva, José Gomes da 1971 *A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Zahar editores).
- Stédile, João Pedro (org.) 2005 *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária (1946-2003)* (São Paulo: Expressão Popular).

TRAYECTORIA Y ACTUALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA: RELATO DE UNA ILUSIÓN (QUE SE RENUEVA?)

Luis Felipe Rincón* y Hellen Charlot
Cristancho Garrido**

INTRODUCCIÓN

La actual estructura agraria que ostenta Colombia es el producto de los procesos arbitrarios de despojo de comunidades tradicionales, principalmente étnicas y campesinas. Al crear y reproducir relaciones desiguales entorno a la tenencia y concentración de la tierra, se favorecieron sistemas capitalistas de producción y distintas formas de control socioterritorial. Estas dinámicas han conducido a una elevada conflictividad (Fernandes, 2008) por cuenta de las relaciones de exclusión a las cuales se encuentran sometidos importantes segmentos de los pobladores rurales. Los procesos de reforma agraria, se conciben como el conjunto de políticas y acciones que los Estados Nacionales adoptan para mitigar, corregir o revertir tales relaciones de inequidad persistentes en las zonas rurales y por extensión en la sociedad en general.

En tanto las acciones que se ejecutan, así como sus alcances e intencionalidades, se encuentran mediadas por el resultado de la

* Investigador Post-doctoral. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP/Fapesp). Email: feliperinonm@gmail.com

** Doctoranda del programa de posgrado en Geografía FCT-UNESP, Miembro del Núcleo de Estudios, Pesquisas y Proyectos de Reforma Agraria (NERA), Campus Presidente Prudente. E-mail: hellen.cristancho@gmail.com

disputa de intereses que encarnan los sujetos involucrados, por las presiones sociales, las corrientes ideológicas y los intereses económicos que en un momento determinado puedan controlar o influir en la correlación de fuerzas. Es esta conflictividad la que permite la realización o no de una reforma agraria, la que determina su alcance, nivel de radicalización, e indicará qué segmentos de los actores productivos serán beneficiados y cuáles serán afectados (Fernandes, 2008).

Arruda (2005:16) propone una clasificación de las reformas agrarias ejecutadas durante el siglo XX en Latinoamérica, a saber: “los procesos originados a partir de revoluciones agrarias; aquellos procesos institucionales que han distribuido porcentajes significativos de la tierra a campesinos sin tierra; y, finalmente, los que se han limitado a intervenciones puntuales en la estructura de distribución de la propiedad de la tierra”. El caso colombiano se encuadra en la intervención del Estado para la resolución de conflictos puntuales, y de todos modos, con un mínimo alcance; lo que ha conducido al sostenimiento de la conflictividad social con base en el irresuelto problema agrario (Zamosc, 1992; Bagley y Botero, 1994).

Este problema se sintetiza en que el 0,45% de los propietarios controlan 57,3% de la superficie rural; mientras al otro extremo 97% de los propietarios controlan solo el 24,2% de la superficie (PNUD, 2011). Además de las 22 millones de hectáreas potencialmente agrícolas, en el país se cultivan 5.3 millones de ha. (4,6%); entretanto hay 34 millones de hectáreas (30,6%) en pastos, pero sólo 15 millones de ha. tienen vocación para la ganadería (IGAC et. al, 2012), lo cual revela la sobreexplotación y la subutilización como las dos caras de la ineficiencia en el uso del suelo rural. No obstante, más allá de que tal ineficiencia represente conflictos de uso del suelo, susceptibles a ser corregidos por instrumentos técnicos de planificación del ordenamiento productivo, éste es principalmente, el resultado de la conflictividad social derivada de la conformación de la estructura agraria.

En este marco, el conflicto por la tierra y su uso, lo entendemos como un enfrentamiento entre clases sociales, entre modelos de desarrollo, por territorios. Tal conflicto puede ser abordado a partir de la conjugación de fuerzas que disputan ideologías para convencer o derrotar a las fuerzas opuestas. Un conflicto puede ser “reprimido” o puede ser resuelto, mientras que la conflictividad no. La conflictividad es una propiedad de los conflictos y está relacionada esencialmente, con la propiedad de la tierra, la renta de la tierra, la reproducción del capital, consecuentemente ligada a la concentración de la tierra y a los procesos de expropiación de los campesinos y asalariados por diversos medios, escalas y bases sociales, económicas y políticas (Fernandes, 2008)

Así, la disputa por la tierra, es también la disputa por la existencia y permanencia del territorio campesino, de un sistema de producción específico y de una forma particular de relacionarse con el territorio y con la comunidad. Para el contexto colombiano, marcado por la confrontación armada como expresión del conflicto social y político, con profundas raíces en la cuestión agraria, se mantiene vigente la necesidad de desarrollar procesos conducentes a democratizar la tenencia de la tierra, que estén acompañados de la ejecución de políticas a favor de los productores de base familiar, para que la salida negociada y pacífica del conflicto, tenga una base sostenible y duradera.

El artículo tiene por objetivo mostrar la conflictividad manifiesta en los intentos y momentos más representativos de la historia del país, en los cuales hubo la posibilidad de realización de una reforma agraria. Se analizan como elementos estructurantes del conflicto, los arreglos de las clases dirigentes para evitar la democratización en el acceso a la tierra e imponer un modelo de desarrollo rural extravertido y articulado a las demandas internacionales. Así como también, brevemente, se destaca la trayectoria de múltiples resistencias y propuestas que las comunidades organizadas han realizado para la construcción de un modelo de desarrollo propio que atienda a las necesidades y aspiraciones de los pobladores del campo en particular, y de la sociedad colombiana en general. Sin remontarnos al proceso histórico de ocupación del territorio en periodo de la colonia, que sentaría las bases de la estructura agraria que años más tarde se consolidaría, ofrecemos un análisis retrospectivo sobre la política de tierras, así como de las propuestas negociadas para el sector en los recientes diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP.

LA REFORMA AGRARIA EN RETROSPECTIVA

La Ley 200 de 1936 mejor conocida como “Ley de Tierras” ha sido comúnmente definida como el primer esfuerzo por realizar la reforma agraria en el país, en tanto incorporó el principio de la función social de la tierra (explotación productiva) para acceder a un título de propiedad, que legalizaba la tenencia. Ésta ley fue el resultado de la presión ejercida por las organizaciones campesinas y de arrendatarios productores de café, que ante el aumento en el precio del grano pretendían participar de los beneficios económicos; encontrando la resistencia de los hacendados impidiéndoles cultivar el grano, por cuanto se verían obligados a pagar mejoras en caso de desalojo. Los alcances de la ley, en términos de distribución de tierra fueron reducidos, una vez que solo se aplicó a aquellas haciendas que mantenían disputas -principalmente en el departamento de Cundinamarca- fraccionándose para ser distribuida entre los campesinos demandantes (Rincón, 2013).

Ésta Ley no condujo a una transformación profunda de las estructuras productivas, y sí más bien, sirvió para que el Estado controlara focos de tensión de la lucha agraria (Zamosc, 1992). Por su parte Mondragón (2003) lo interpreta como el primer intento de realizar una reforma agraria, más allá de las simples parcelaciones dentro del mercado de tierras que impulsaba el Banco Agrícola Hipotecario; siendo el resultado del movimiento campesino en auge, pero no de su gestión política, sino de la gestión del partido liberal que lo capitalizó en aras de sus propios intereses, de los del capital y de los empresarios. En lo que ambas perspectivas concuerdan es que la intencionalidad de la Ley 200 era “modernizar” el campo, buscando superar formas precarias de explotación, antes que reformar la estructura de tenencia de la tierra.

En la década de 1950 el desarrollo del sector agropecuario fue dirigido hacia la producción agroindustrial. La administración de Lleras Camargo (1958-1962) se propuso promover la producción comercial de materias primas que abasteciera a las nacientes industrias y de este modo, consolidar el proceso de urbanización de la sociedad; impulsado por las dinámicas de expulsión de la población rural hacia los centros urbanos como resultado de la violencia bipartidista¹. Esto permitió la generación de un mercado interno y el despliegue de la producción agrícola; ya no basada exclusivamente en la economía campesina, sino sustentada en una matriz productiva tecnificada y moderna.

En esta etapa se expide la Ley 135 de 1961, o también conocida, como la Ley de “reforma social agraria”, que contenía tres directrices estratégicas: 1) distribución de tierras a campesinos carentes de ellas; 2) adecuación de tierras para vincularlas a la explotación y 3) dotación de servicios complementarios (Machado, 1994). Se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)², cuya labor se concentró en el impulso de estrategias conducentes a cumplir los objetivos económicos (conservación de suelos y manejo de recursos

1 Si bien, esta confrontación entre liberales y conservadores, es descrita por la historiografía oficial, como un conflicto entre proyectos políticos divergentes; la clase dirigente de ambos partidos era parte de una élite económica sustentada en grandes extensiones de tierra, por lo cual en el periodo posterior del Frente Nacional tampoco se apalancó la expropiación a gran escala (Velásquez, 2013). Ciertamente, las acciones de violencia y despojo a escala local durante “La Violencia”, además de los motivos políticos, correspondían a disputas entre campesinos y terratenientes.

2 El INCORA fue creado por la Ley 135 de 1961, y fue liquidado en el año 2002 como parte de las políticas neoliberales para convertirse en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Véase que desaparece Reforma Agraria.

naturales y aumento de la producción y productividad) sobre los sociales (redistribución de tierra, eliminación del minifundio, mejoramiento de la calidad de vida campesina).

Posteriormente, la administración de Lleras Restrepo (1966-1970) introdujo cambios a la Ley 135 mediante la Ley 1a de 1968, para facilitar la implementación de los postulados de la reforma agraria (Zamosc, 1992), en especial, la extinción de dominio de tierras inadecuadamente explotadas. Se conforma la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), con el objetivo de generar una base social, organizada y de alcance nacional, que sirviera de respaldo para la puesta en marcha de las reformas impulsadas. Adicionalmente, se conforma un entramado institucional para el sector agropecuario³ ⁴; y se otorgan mayores herramientas al INCORA para la compra de tierras.

La ANUC, en su proceso de conformación tuvo como sustento los comités veredales, que luego se nucleaban a nivel municipal, hasta llegar a estructuras representativas regionales y nacionales. En esta dinámica, sus bases y dirigentes, fueron alcanzando mayores grados de formación política, que junto al reconocimiento otorgado por el Estado, convirtió al campesinado en sujeto beligerante por la solución a sus demandas entorno a la reforma agraria.

En el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974), se retira todo el apoyo a la organización campesina y claudica la reforma agraria como mecanismo de solución a las demandas campesinas; a lo cual, la ANUC, ya autónoma, responde radicalizando sus posiciones políticas y acciones, lo que significó su alejamiento de las guías tutelares del gobierno. A finales de 1971 y comienzos de 1972 se realizaron más de 2.000 recuperaciones de tierras en varias zonas del país (Zamosc, 1992; Rincón, 2008; 2009). Frente a ello, el gobierno y el gremio terrateniente, responden con la firma del pacto de

Chicoral en 1972, que constituye en un acuerdo para promover, como lo menciona Machado (1994: 58) la “capitalización del campo y la incorporación de nuevas tierras a la producción con énfasis en la productividad [...], pero agudizaba la descomposición de la economía campesina”.

3 Podemos mencionar el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA); Instituto Colombiano de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA); Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); Fondo de Desarrollo Rural Integral (Fondo DRI); Banco Caja Agraria.

4 Este se realiza entre el gobierno, una línea de la ANUC proestatal y los empresarios, el cual conllevó al fraccionamiento interno del movimiento campesino. Con éste se adoptan medidas de orden público para profundizar la represión dando inicio al proceso de contrarreforma que el gobierno desarrollaría a favor de los empresarios agrícolas (Rinón, 2013).

Así, los esfuerzos reformistas adelantados a mediados de la década de 1960 y principios de 1970, no obtuvieron los logros esperados en cuanto a cantidad y calidad de tierra afectada y número de familias beneficiadas. Tobón (1979) indica que en el periodo fueron adjudicados alrededor de 2.842.805 hectáreas de baldíos, que correspondieron a titulación de tierras para colonos, principalmente en áreas marginales. La adquisición por procesos de expropiación sólo abarcó 72.724 hectáreas; y la adquisición por compra llegó a 165.930 hectáreas, es decir, en conjunto, no se logró afectar ni el 12% de la superficie agropecuaria del país estimada en aquel periodo.

Reyes (1987), haciendo un balance del impacto de las políticas de reforma agraria, señala que hasta 1985 fueron beneficiadas 37.293 familias con parcelaciones, a las cuales le fueron tituladas 706.242 hectáreas, es decir, menos de 4% de los potenciales adjudicatarios, lo cual muestra el mínimo impacto que el programa tuvo en su objetivo de democratizar las formas tenencia de la tierra.

En contraste, se avanzó hacia un gradual proceso de modernización de algunos renglones de la producción agropecuaria, en el marco, del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Éste estuvo dirigido a impulsar el desarrollo agroindustrial, para abastecer el mercado interno, y articularse con las cadenas de comercio a nivel internacional, como vía para la generación de divisas, y solventar la dinámica de industrialización en el país. Así, el “país campesino”, dejó de ser el objeto de la política agraria que buscaba articularlo a la producción industrial, relegándolo a ser abastecedor de alimentos baratos para los centros urbanos, vía autoexplotación. La migración campo-ciudad pasó de ser un problema, para convertirse en indispensable en el desarrollo industrial demandante de mano de obra.

Como sustituto de la política de reforma agraria, se introdujo el programa Desarrollo Rural Integrado y se impulsaron procesos de colonización de baldíos. El DRI creado en el año de 1976, comprendía la coordinación de acciones e inversiones de diversa índole para asegurar la integralidad del desarrollo al contemplar aspectos productivos (asistencia técnica y crédito), de mercadeo (comercialización), de infraestructura básica (caminos rurales, electrificación, acueductos) y servicios sociales (educación y salud) (Vargas, 1999). El programa estuvo encaminado a desenvolver un paquete tecnológico para la capitalización de la producción campesina. No obstante, la mayoría de parcelas no podían incorporar el paquete técnico promovido, y se vieron marginadas de sus beneficios.

El DRI entonces, se constituyó en un mecanismo de desmovilización campesina entorno a lucha por la tierra, por cuanto de esta manera el Estado, despojó del problema agrario lo relativo a la dimensión

política y social del acceso y redistribución de la tierra, otorgándole prioritariamente un carácter técnico y económico a éste (Zamosc, 1992; Brittain, 2005).

En síntesis, los marcos normativos y las acciones políticas desarrolladas a lo largo del siglo XX no han contrarrestado los efectos lesivos de los procesos de concentración y acumulación de tierras en el país. Esto debido en parte, a la falta de voluntad política de los gobiernos de turno, así como a la resistencia que ante posibles transformaciones han ejercido terratenientes, gamonales locales y regionales, quienes en el control socioterritorial, fundan sus relaciones de poder. Sin embargo, es la invisibilización política, cultural y productiva del campesinado como sujeto fundamental en la construcción de la nación, el motivo primordial que limita la resolución del problema agrario.

LA REFORMA AGRARIA NEOLIBERAL

Entre las décadas de 1980 y 1990 como parte de las políticas de liberalización económica impuestas en los países de la región, el Estado colombiano adopta una serie de reformas políticas, económicas y sociales que le permitirán entrar en sintonía con los circuitos de mercado e integración comercial a nivel global. Este periodo también se caracterizó por la intensificación del conflicto interno armado, que tuvo su epicentro en el escenario rural, y se materializó en masivos procesos de desplazamiento forzoso, despojo de tierras, incremento de la violencia política y consolidación del control territorial por parte de poderes locales y regionales.

En el año de 1991, entró en vigencia una nueva Constitución Política como resultado de las negociaciones de paz con fracciones rebeldes y la afirmación del denominado “Estado Social de Derecho”; a su vez, sirvió de soporte para la profundización del orden jurídico económico que legitimó la implantación del proyecto neoliberal en el país. La diversidad del mundo rural fue reconocida parcialmente en la carta magna, a través de la reglamentación del acceso a la tierra y derechos territoriales para grupos indígenas y ⁵ comunidades negras⁶; mientras que para el campesinado las disposiciones se limitaron al acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a la función social de la propiedad.⁷

5 Movimiento 19 de Abril (M-19), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Ejército Popular de Liberación (EPL) y Movimiento armado Quintín Lame (Centro de Memoria Paz y Reconciliación)

6 Las titulaciones colectivas a comunidades negras corresponden al 4,49% del territorio nacional, y los resguardos indígenas al 29,8 %. (DANE, 2010: 31-33).

7 Un relevante avance jurídico sobre el derecho a la tierra y al territorio como un

Estos preceptos constitucionales se desarrollaron en La ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria, que estableció los siguientes mecanismos de acceso a la tierra: i) subsidios para la compra de tierras y financiación de proyectos productivos; ii) adquisición directa de tierras por parte del Incora; iii) titulación de baldíos; y iv) constitución de zonas de reserva campesina. El enfoque de la ley se orientó a promover el acceso a la propiedad a través del mercado subsidiado de tierras, en lo que Pereira (2006) ha denominado “reforma agraria de mercado”.

El subsidio para la compra de tierra se ejecuta mediante la postulación de los posibles beneficiarios, a convocatorias públicas anuales, éstos deben elaborar un proyecto productivo, sufragar los costos que el proceso acarree y entrar en negociación directa con el dueño del predio para establecer un precio de compra, precio que generalmente se encuentra por encima de los valores del mercado. De tal suerte, en la práctica buena parte del campesinado colombiano, se encuentra en desventaja para completar los requisitos técnicos y superar los obstáculos institucionales, y enfrentar las prácticas de corrupción para acceder a la tierra por ésta vía (Fuentes, 2011:16).

La tierra redistribuida por el Incora/Incofer ha sido insuficiente tanto por los escasos recursos que se destinan a esta labor, como por las resistencias a estos proceso. La tierra ocupa un papel central en la especulación, el lavado de activos producto del narcotráfico, botín de guerra y mecanismo de control socioterritorial por parte de latifundistas. Estas condiciones representan un obstáculo al desarrollo del mercado de tierras, ya que no existe interés de los terratenientes en ofertarla o el costo de la oferta hace inviable la transacción. Sin contar con que buena parte de los predios ofertados no son propicios para garantizar la reproducción del modo de vida campesino. A ello se agrega la falta de una acción decidida del Estado para la adjudicación de predios producto de la expropiación y la extinción de dominio⁸.

El principal mecanismo de adjudicación de tierras entre 1960 y

derecho fundamental para los campesinos son las sentencias C-644 del 23 de Agosto de 2012 y T-763 de octubre 2 de 2012, de la Corte Constitucional. La primera defendió el acceso progresivo a la tierra para campesinos (artículo 64 de CPN) al declarar inconstitucional la estrategia de acumulación y acaparamiento de tierras en baldíos prevista en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014). La segunda hace énfasis en el reconocimiento de la cultura campesina del país y plantea “la necesidad de proteger su acceso a la tierra y al territorio, y con ello, su forma de vida culturalmente diferenciada”.

8 Según Salinas (2014), se les declaró judicialmente la extinción sólo al 12% de los 6.642 inmuebles rurales que administra la Dirección Nacional de Estupefacientes (entidad en liquidación a abril de 2014). Ver: <https://www.dne.gov.co/?idcategoria=2027>.

2012 fue la constitución y ampliación de resguardos, destinando 31,6 millones de hectáreas para comunidades indígenas (56,1% del total de tierras adjudicadas), en segundo lugar la titulación de baldíos a colonos correspondiente a 19,3 millones de hectáreas (34,1% de las tierras adjudicadas) y la relativamente reciente titulación a comunidades negras, correspondiente al 9,6% del total de tierras adjudicadas, con un área de 5,4 millones de hectáreas (Incoder, 2013: 35).

En el caso de la constitución y ampliación de resguardos, gran parte de las tierras adjudicadas están incluidas en áreas como parques naturales y zonas de reserva forestal. Además, de acuerdo con González (2011) durante el gobierno de Uribe Vélez, como excusa para no ampliar los resguardos, se instauró el sofisma de que los indígenas son los grandes latifundistas de Colombia aludiendo a que “los resguardos ocupan más del 27% del territorio del país, para una población que no llega al 3,4% del total”. No obstante, la mayoría de las familias indígenas de Colombia son microfundistas o tienen menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF)⁹ ¹⁰ (Acción social - PPTP, 2010).

En cuanto a la adjudicación de baldíos, Salas (2014: 27) encontró que en los municipios en donde ésta fue mayor y se dieron aumentos en los retornos económicos de la tierra, se presentó mayor nivel de desplazamiento forzado; es decir, existe una correlación positiva y estadísticamente significativa entre la adjudicación de baldíos, el despojo y el abandono de tierras. Ello en el marco de la apropiación ilegal de tierras rurales del país, facilitada por el poder político tanto por su conocimiento legal y administrativo, como por las conexiones de agentes estatales con actores ilegales .

9 La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es la unidad predial que genera un ingreso de dos salarios mínimos legales (US\$ 620 para 2014). El microfundio corresponde a predios menores de 0,5 UAF; pequeña propiedad entre 0,5 y 2 UAF; mediana entre 2 y 10 UAF, y grande mayor de 10 UAF. Así, de los 741 resguardos indígenas existentes, 378 clasificarían como microfundio, mientras sólo 36 aparecen como gran propiedad y se ubican en zonas de conservación y preservación ambiental. (González, 2011:5).

10 El estudio de Salas (2014) parte de la hipótesis de que el desplazamiento, el abandono y el despojo de tierras se dan cuando ocurren aumentos en los retornos esperados de la tierra, en medio de un contexto de derechos de propiedad débiles y alta concentración del poder político. Es decir, a medida que la tierra ofrece mayores retornos [económicos], los campesinos están más dispuestos a quedarse, pero también son un incentivo para los actores ilegales, que no ejecutarían el despojo sino hubiera un interés económico en la tierra que les permitiera obtener alguna ganancia una vez realizan alguna actividad productiva legal o ilegal. Aunque el periodo de tiempo de la estimación es 2000-2010, la autora usa el número de hectáreas y terrenos baldíos adjudicados y titulados desde 1901 a 2010 a nivel municipal.

Cuadro 1. Síntesis comparativa de la adjudicación de tierras en Colombia (1960-2012)

Modalidad	Periodo	Familias	Hectáreas
Titulación de baldíos a colonos y campesinos	1960-2012	503.191	19'274.708
Creación o ampliación de resguardos indígenas	1966-2012	84.573	3E65L072
Titulación a consejos comunitarios de comunidades negras	1996-2012	71.157	5'396.609
Compra Directa	2002-2012	4.916	48.192
Fondo Nacional Agrario	2004-2012	4.805	50.154
Extinguidos provenientes Dirección Nacional de Estupefacientes	2004-2012	2.889	36.733
Total		671.531	56'457.469

Fuente: INCODER, 2013, Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio 1960-2012. Tabla 6.1 (1) Adjudicación de tierras: Consolidados de hectáreas adjudicadas y familias beneficiadas según modalidad por década/periodo (1960-2012), p.35

En contraste con los mecanismos de acceso a la tierra ya referidos, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) representan formas de ordenamiento territorial gestionadas por las comunidades, como resultado histórico de las luchas campesinas por la tierra, en especial, las relativas a los procesos de colonización de baldíos. Estas se encuentran amparadas jurídicamente en la Ley 160 de 1994, en su reglamentación la aplicación de la figura se extendió no sólo a las áreas de baldíos, sino a “las zonas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, *limitación* y ordenamiento de la propiedad rural, así como las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales” ¹¹ (ILSA, 2012:23).

Entre 1997 y 2003 se constituyeron formalmente seis ZRC, que comprenden una extensión de 831.111 hectáreas y benefician a 99.406 personas (Incoder, 2013:91). En el 2002, con la terminación de los

11 Las comunidades campesinas organizadas que aspiren a constituir una ZRC deben elaborar de manera participativa un Plan de Desarrollo Sostenible que les permita llevar a cabo sus proyectos de autonomía territorial más allá de lo puramente productivo o económico. Este proceso organizativo de gestión del territorio es necesariamente colectivo, pero no hay una titulación colectiva de la tierra como en el caso del acceso a la tierra para los grupos étnicos.

diálogos de paz entre las FARC-EP y el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), y la posterior política militarista de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se detuvieron las acciones gubernamentales para la constitución de ZRC, sumada a la campaña de estigmatización de líderes y organizaciones campesinas vinculadas a éstas. Así, y según la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), a la fecha, 54 procesos organizativos se vienen desarrollando alrededor de la figura de ZRC.¹²

En la práctica los mecanismos de acceso a la tierra contenidos en la Ley 160 del 94 no han conseguido transformar la estructura de la tenencia. Entre tanto, las reformas económicas neoliberales, traducidas en políticas agrícolas, han tenido graves repercusiones en términos productivos. Se asistió a un proceso de dismantelamiento de instituciones y agencias estatales del campo, bajo el pretexto de la reducción del gasto público, promoviendo un modelo demandante de grandes inversiones de capital, que deja por fuera a los segmentos de productores campesinos y mediana escala, quienes no pueden incorporar el paquete tecnológico que éste exige, lo que incrementó la marginalidad económica y la exclusión social. Así, a partir del periodo neoliberal ocurrió un cambio en el mapa de la producción agropecuaria, en el que disminuyeron las áreas de cultivos transitorios semestrales y aumentó el área de cultivos permanentes, además de la superficie dedicada a la ganadería (Berry, 2002: 52; Machado, 2005: 26). Esta transformación de la agricultura no es producto de reformas estructurales, pues la agricultura de gran extensión se vio favorecida con anterioridad por las políticas sectoriales y macroeconómicas, sino más bien se debe al cambio de uso de la tierra y a las voluminosas adquisiciones hechas por narcotraficantes y señores de la guerra (Kalmanovitz y López, 2006:333).

Al analizar la evolución de la estructura agraria nacional a partir de la segunda mitad del siglo XX, tenemos que la leve desconcentración en el periodo 1960 -1984, se revirtió entre 1984-1996 (IGAC, 2012:67) profundizando la desigualdad de la estructura agraria nacional (Ver Cuadro 2). Esto, producto de un evidente proceso de re-latifundización mediante el despojo violento y el desplazamiento forzado de pequeños y medianos propietarios por el control territorial disputado por diferentes grupos armados al margen de la ley y narcotraficantes, muchos en alianza con élites locales y regionales¹³.

12 Entre los procesos organizativos se encuentran las ZRC constituidas, las que se encuentran en proceso de constitución, aquellas que radicaron la solicitud para iniciar el trámite de constitución y las ZRC de hecho. Elementos para una tipología de procesos organizativos de las ZRC, así como su distribución geográfica y regional, se encuentran en Estrada, Ordoñez y Sánchez (2013).

13 En el año 2002, el 0,4% de los propietarios, es decir, 15.273 poseían 61,2% del

Cuadro 2. Síntesis comparativa de la estructura agraria nacional

		19 60		19 7 0		19 8 4		19 9 7		2 002		
		Miles	Prop	Miles	Prop	Miles	Prop	Miles	Prop	Miles	Prop	
		Has.		Has.		Has.		Has.		Has.		
Menores de 5		9 9 5,8	737,3	868,7	678,5	1.147,10	987,90	1.447,10	1.391,90	2.	189,40	2.333,00
Entre 20	5 y	1.885,90	225,4	1.835,30	219,3	2.558,50	336,8	3.232,80	444,5	4.	480,20	651,3
Entre y 50	20	1.957,10	74,6	2.213,80	84,2	3.193,10	136	3.810,40	170,9	5.	623,10	254,3
Entre y 200	50	3.815,90	52,3	4.363,20	60,2	6.430,30	96,6	6.758,90	117,3	10	360,50	170,2
Entre y 500	200	2.674,80	11,5	3.036,40	13,2	3.714,30	19	3.329,50	19,1	5.	289,20	30,8
Más de 500	e	4.606,40	4,8	5.054,70	5,4	5.189,70	6,7	6.408,60	5,7	24	254,10	13,9
TOTAL, 50		15.895,90	1.105,10	17.372,80	1.060,00	22.233,00	1.583,20	24.987,40	2.149,50	52,0	169,50	3.453,00

Fuente: IGAC, Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia, 2012, Tabla 21. Evolución de la estructura de la propiedad rural en Colombia, p. 73.

En vista de lo anterior podemos sostener que a lo largo de la historia reciente del país, los distintos marcos normativos y procesos sociales no han podido cumplir los objetivos de la democratización en la tenencia de la tierra, ya que se han sobrepuesto intereses regionales y la falta de voluntad política para adelantar las transformaciones. En este marco, y ante los desafíos que representó la imposición del modelo político/económico neoliberal y la agudización del conflicto interno armado, las relaciones de desigualdad imperantes en el sector, antes que resolverse, se han profundizado.

área predial rural registrada en Colombia, equivalente a 47.147.680 hectáreas. Estas propiedades en su mayoría corresponden a predios con extensiones superiores a 500 hectáreas. Entre tanto, el 97% de los propietarios registrados en Catastro, unos 3.5 millones de personas, poseen sólo el 24,2% del área predial nacional, lo que equivale a 18.646.147 hectáreas (Estudio IGAC-Corpoica(2002), citado en Atlas IGAC, 2012:69-70).

LA (CONTRA) REFORMA AGRARIA EN LOS TIEMPOS DE LA “SEGURIDAD DEMOCRÁTICA”

Las más de seis décadas de persistencia del conflicto interno armado en el país, han dejado una grave secuela de violación de los Derechos Humanos representado, entre otros, en el asesinato y la desaparición de personas, el desplazamiento forzoso de la población y el despojo de las tierras y los medios de trabajo del que han sido víctimas el campesinado y las comunidades étnicas (Fajardo, 2010; PNUD, 2011).

El desplazamiento forzado fue el dispositivo y la estrategia de guerra más utilizada para el despojo de tierras¹⁴. Por acciones violentas de los grupos armados ilegales, entre 1980 y 2010 se produjo el despojo de, por lo menos, 6,638.195 de hectáreas, y el desplazamiento al menos 5,195.620 personas (1,039.124 hogares); es decir, el 11,42% del total de la población colombiana (casi 12 de cada 100 habitantes) han sido víctimas del desplazamiento forzoso (CODHES, 2011). Ello consolidó una contrarreforma agraria iniciada a finales de la década del ochenta con la implementación de las políticas neoliberales en la economía, lesivas para los pequeños y medianos productores agropecuarios del país (Thomson, 2011).

En relación con el proceso de despojo, el análisis de la evolución de la concentración de la propiedad rural para el periodo 2000-2009 muestra que el mecanismo de concentración de la propiedad de la tierra, no se da como resultado de un aumento en las extensiones de las propiedades (pocos predios de gran extensión), sino que se desarrolló mediante la compra de tierras nuevas por parte de propietarios antiguos, tendencia que se hace especialmente evidente a partir de 2006¹⁵ (IGAC, 2012:118). Frente a ello, la ley de Justicia y Paz (Ley 975

14 Fundamental en este proceso fue el auge y expansión del paramilitarismo, que contó con el aval y apoyo de las fuerzas militares, dirigencia política en todos sus niveles, empresarios y terratenientes. Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) bajo la consigna de la lucha anti-insurgente, además de favorecer relaciones de control socioterritorial, expansión de proyectos agroindustriales y minero/energéticos, cambió dramáticamente el escenario político del país y realizó su intención política de buscar una negociación con el Estado (Valencia, 2007), para su desmovilización.

15 En el periodo 2000-2009 el número de propietarios aumentó de manera más pronunciada que el número de predios, el tamaño promedio de predios disminuyó (de 15.69 a 15.39), sin embargo, algunos propietarios tradicionales parecieron adquirir nuevos predios de tal manera que el número promedio de predios por propietario aumentó (de 1.47 a 1.49). En el año 2000 cada propietario tenía en promedio 16.73 hectáreas y para 2009 era de 16.11 hectáreas. Este fenómeno sugiere una concentración de la distribución de la tierra en Colombia debido al aumento en el número de propietarios dueños de varios predios y en el número de nuevos propietarios dueños de predios pequeños, que reducen el promedio de hectáreas por propietario sin que esto implique una desconcentración en la tenencia de la tierra (IGAC, 2012:118).

de 2005) estableció que los líderes paramilitares debían devolver los bienes adquiridos por medio de acciones violentas o ilegales, pero no contempló cómo se devolvería la tierra usurpada.

El acaparamiento de tierras a gran escala, se valió del despojo violento acompañado de nuevas formas de apropiación ilegal de baldíos y de predios rurales, tanto para acceder a las tierras, como para acceder a los recursos del Estado, principalmente los subsidios e incentivos creados por el modelo de desarrollo para el sector agropecuario. Se identificaron 1879 expedientes de titulación de baldíos realizados irregularmente, durante el periodo 2006-2010, y se denunciaron 14 casos de acaparamiento de tierras mediante la acumulación de UAF por parte de empresas nacionales y extranjeras¹⁶ (Restrepo y Bernal, 2014: 84-89)

Por otro lado, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos en el 2006, se renueva la apuesta permanente de la modernización productiva como componente esencial del desarrollo rural, a través del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)¹⁷. En la estructuración del Programa intervinieron los gremios agropecuarios imponiendo una concepción de competitividad más que de compensación, por lo cual los recursos se orientaron a la inversión privada en el nivel de la finca, en lugar de invertir en bienes públicos. Funcionó entonces como un programa de subsidios a la demanda, suponiendo que los pequeños productores agropecuarios contaban con igualdad de condiciones para competir con los medianos y grandes (PNUD, 2011: 327,330). Por lo tanto, en vez de favorecer a los campesinos de menores ingresos, por la evidente asimetría en la formulación, AIS sirvió para que terratenientes y narcotraficantes se apropiaran de buena parte de estos subsidios usando argucias legales y como medio de “pago” de favores políticos.¹⁸

16 La prohibición de adquirir propiedades que superen una UAF cuando estas provengan de un proceso de titulación de baldíos, fue evadida mediante la constitución de diversas sociedades anónimas que adquiriría cada una, la UAF establecida. Luego, con las tierras en su poder, las empresas, gracias a la política de exenciones e incentivos a la producción de agrocombustibles, lograron acceder a recursos públicos para desarrollar sus proyectos productivos.

17 La asignación presupuestal anual para los programas de adjudicación y titulación de tierras no supera los US 30 millones, entre tanto, los subsidios asignados a los agroindustriales y al sector de la exportación a través del programa Agro Ingreso Seguro supera los US 228 millones por año (Incoder, 2008).

18 Terratenientes fraccionaron sus haciendas para arrendárselas a miembros de su familia o testaferros y así apoderarse de más subsidios de los permitidos. Denuncias muestran que 51 empresarios agrícolas, beneficiarios de AIS aportaron a la campaña de Uribe de 2002, cerca de 550 millones de pesos y 128 millones para el referendo reeleccionista, y obtuvieron más de 34 mil millones en

En este periodo ocurrieron importantes movilizaciones campesinas que frente a la degradación del conflicto armado y al impacto de los tratados de libre comercio, se articularon tanto para reclamar la protección de la vida y los derechos humanos, como para reivindicar la protección de la economía campesina, alrededor de procesos de unidad. En Abril de 2003 producto de las discusiones de organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes en el Congreso Nacional Agrario, se construyó el Mandato Agrario, si bien en oposición a las políticas neoliberales para el sector agropecuario, también asumiendo unitariamente la construcción de políticas públicas, estrategias y programas alternativos, para la reconstrucción de la agricultura nacional, así como la propuesta de realizar una reforma agraria de hecho, dirigida por el movimiento campesino, indígena y afrocolombiano (CNMH, 2013:106).

En el 2004 en el Suroccidente de Colombia se gesta la Minga de Resistencia Social y Comunitaria que recoge tradiciones de las comunidades indígenas de “caminar la palabra y tejer el pensamiento” por todo el territorio nacional, para desarrollar acciones colectivas entorno a estrategias de resistencia y soberanía, que luego dieron forma al proceso nacional de articulación denominado *Congreso de Pueblos*, realizado en octubre de 2010. Este Congreso congregó a más de 15.000 personas y 260 organizaciones para la construcción de una legislación popular alrededor de 7 ejes temáticos¹⁹, y posteriormente en el año 2012 convocó a la promoción de la Ruta Social Común para la Paz, como iniciativa en la que confluyen diferentes sectores y plataformas que coinciden en la necesidad de una salida política al conflicto armado.

El 2013 fue un importante año de movilización y luchas populares en Colombia, esencialmente bajo la consigna de renegociación de los TLCs, y en el marco de los Diálogos de paz se abrió el debate público sobre el futuro del agro, las condiciones socioeconómicas de los campesinos, la seguridad y la soberanía alimentaria, la tenencia de la tierra y los conflictos de uso del suelo, en últimas, sobre los modelos productivos impuestos por las políticas agrarias y los construidos por las comunidades rurales. Como resultado del Paro Nacional Agrario

subsidios y más de 10 mil millones en créditos blandos para sus proyectos agroindustriales. Ver: <http://lasillavacia.com/historia/5033>, y <http://www.las2orillas.co/los-subsidios-de-agro-ingreso-seguro-cruce-de-favores/>

19 Los ejes temáticos son: tierra, territorio y soberanía; economía para la vida contra la legislación del despojo; violación de derechos y acuerdos incumplidos; construyendo poder para el buen vivir; vida, justicia y caminos para la paz; cultura, diversidad y ética de lo común; integración de los pueblos y globalización de las luchas.

(Agosto de 2013), surgieron dos iniciativas que dan cuenta del conflicto entre modelos: el Pacto Agrario, impulsado por el gobierno para concertar con gremios, medianos y grandes productores; y la Cumbre agraria, campesina, étnica y popular de Marzo de 2014, apoyada por la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA) y el Congreso Nacional Agrario. En esta última se cifran las posibilidades de abrir un proceso de reconocimiento del campesinado como sujeto político relevante en la discusión y formulación de políticas agrarias.

¿PAZ PARA LA REFORMA AGRARIA O REFORMA AGRARIA PARA LA PAZ?

Dos elementos son claves en los debates actuales en Colombia: i) la necesidad política y la obligatoriedad del Estado de atender y compensar integralmente a las víctimas del conflicto interno armado en el país, mediante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), y ii) Los diálogos de paz, entre el gobierno y las FARC-EP, para “la terminación del conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera”, por supuesto, con la claridad de que la ausencia del conflicto armado no significa el fin del conflicto social, pero sí un cambio en las condiciones para resolverlo. Ambos elementos se encuentran en tensión tanto con los intereses locales de terratenientes y la clase política regional que procura mantener intacta la actual estructura agraria, como por la forma en que la economía colombiana se inserta en el mercado mundial, enmarcada en un desarrollo capitalista periférico y dependiente.

En cuanto al primer elemento, se tiene como antecedente normativo que reconoció el desplazamiento forzado masivo fue la Ley 387 de 1997, pero su acción se concentró en atenderlo como una catástrofe humanitaria, sin darle un enfoque de derechos humanos; lo que supuso que los gobiernos de turno no desarrollaran medidas efectivas para proteger del despojo masivo de tierras y de otros bienes, a las víctimas del desplazamiento (Durán, Parra, et. al. 2007; Uprimmy y Sánchez, 2010).²⁰

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras advierte que la devolución de los predios despojados no depende de si quien reclama tiene títulos o no, (pero dado que el objetivo macro de la política de

20 Aunque se creó en el 2003, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - PPTP con la intención de resarcir ese vacío, es la Ley 1448 de 2011, la que establece la Restitución de tierras como el derecho que tienen las víctimas a que se les devuelva su predio cuando este fue abandonado o despojado por causa del conflicto armado interno a partir del 1 de Enero de 1991.

tierras es avanzar en la formalización de la propiedad, a través de la restitución) se busca devolver la tierra con el título de propiedad. No obstante, la ley también contempla que el campesino al que le ha sido restituida la tierra puede venderla después de dos años, y dado que la política de desarrollo rural no se centra en promover la economía de las comunidades de base familiar, es probable que éstos, ahora desde la legalidad, pierdan nuevamente sus tierras restituidas y continúe el proceso de acaparamiento a favor de explotaciones agroindustriales, minero-extractivas y de ganadería extensiva.

Teniendo presente que la restitución de tierras es un imperativo del Estado para responder a las víctimas del desplazamiento, ésta no compensa la necesidad que la sociedad colombiana tiene de realizar una reforma agraria integral, que afecte el gran latifundio improductivo y funde nuevas relaciones sociales y de producción en el campo colombiano, afinado en un modelo de desarrollo incluyente y alternativo. ¿Qué pasará entonces con los millones de campesinos y trabajadores rurales, que al no ser víctimas directas del conflicto interno armado, no podrían aplicar a los beneficios de la Ley de Víctimas y que sin embargo, se ven afectados por las políticas expropiatorias y el modelo de desarrollo excluyente?

En ese orden de ideas, el Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado por el gobierno de Colombia y las FARC-EP el 26 de Agosto de 2012 como punto inicial de los Diálogos de Paz, se instaló con el anuncio por parte del gobierno, que “ni el modelo económico, ni la doctrina militar están discusión”. El proceso de negociación de paz, en medio de la conflictividad social latente, no implica solamente el fin del conflicto armado, sino la transformación de los factores estructurales que le dieron origen, entre ellas la realización de una verdadera reforma agraria.

Las conversaciones para lograr un acuerdo final, se realizan bajo el principio que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, sobre una agenda concreta alrededor de seis puntos²¹ ²², del cual des-

21 1) Política de Desarrollo Agrario Integral, 2) Participación política, 3) Fin del conflicto, 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 5) Víctimas y 6) Implementación, verificación y refrendación.

22 El primero busca beneficiar a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, pero sin alterar la estructura latifundista. En tanto, la formalización del derecho de propiedad, responde a la necesidad de impulsar el mercado de tierras e inversiones en el campo, bajo el supuesto de que como propietarios los campesinos se verían incentivados a invertir en sus predios y tendrán acceso a crédito, asistencia técnica, etc. No obstante, como apenas se ha tomado la decisión de actualizar el catastro rural, con el fin de aumentar el recaudo por impuesto predial (desactualizado hace 40

tacamos el acuerdo sobre el primer punto, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)”, en el cual se establece que ésta:

“[...] se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado, que demandan atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria, sin perjuicio de la necesaria articulación entre esta y otras formas de producción agrícola y pecuaria como condición para garantizar el desarrollo rural” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014).

Dentro de los mecanismos prioritarios contemplados para llevar a cabo tal reforma, están la creación de un Fondo o Banco de Tierras, que se propone será nutrido por el rescate de las tierras ilegalmente adquiridas (aplicación de la extinción judicial de dominio y recuperación de baldíos indebidamente apropiados por falsificación de títulos u ocupados ilegalmente); y la formalización de los derechos de propiedad. Antes que una reforma agraria distributiva o redistributiva, para algunos analistas, la reforma agraria en Colombia no sólo es cuestión de dotar de más tierra a los campesinos sino de ayudar a formalizar las tierras que están trabajando los cerca de cinco millones de campesinos que se estima, no cuentan con títulos de propiedad, es decir, con escrituras registradas (Restrepo y Bernal, 2014: 133-134).

Así, y ya avanzados los acuerdos entre el gobierno y las FARC-EP, aún no están claros cuales van a ser los instrumentos puntuales, mediante los que se darán solución a la problemática de concentración de la tierra y la promoción de los sectores de base familiar, que por su naturaleza, no se enmarcan en los patrones de producción y rendimiento que el actual modelo político/económico impone. Es decir, la resolución integral e inclusiva del problema agrario del país, requiere una discusión a profundidad del modelo de desarrollo en el que éste va avanzar.

A MODO DE CIERRE, ALGUNAS CONSIDERACIONES ENTRE LO POSIBLE Y LO ESPERANZADOR

La configuración de la estructura agraria en el país ha estado determinada por los procesos desiguales en relación al control y tenencia de la tierra. Estas relaciones se establecen desde el periodo previo de la formación del Estado-Nación colombiano, manteniéndose a lo largo de la historia. Así, la tierra, además de constituir un “recurso” central

años), para dirimir los conflictos que surjan de la demarcación de los predios rurales se contempla la constitución de una jurisdicción agraria.

y determinante para la producción agropecuaria, y por tanto, indispensable para los procesos de desarrollo del capitalismo agrario, ha representado en el país un factor clave en el aseguramiento del control socioterritorial, consolidando poderes locales en amplias regiones del país.

En este marco, el campesinado y las comunidades étnicas, se han constituido en los sujetos históricos que han tenido que encarar las lesivas consecuencias de la concentración de la tenencia de la tierra. Estas consecuencias se manifiestan en condiciones insuficientes para garantizar la reproducción de la vida digna en el territorio. No obstante, en este marco general han sido los campesinos quienes afrontan las mayores limitaciones, por cuanto, de manera sistemática les ha sido negado su reconocimiento como sujeto político y actor productivo, que contribuye al desarrollo sectorial y nacional y desde su dimensión socio-cultural constituye una parte esencial de la nación colombiana.

Por último, las clases dominantes, representadas en sectores políticos, empresarios, agroindustriales, terratenientes, han optado por fomentar e impulsar los procesos de desarrollo del capitalismo en el sector vía modernización agraria y múltiples emprendimientos neoextractivistas. Ello profundiza las relaciones de desigualdad históricamente persistentes, además de excluir a los sectores de productores campesinos por cuanto no constituyen los ideales de desarrollo y modernidad a los que se apunta. El país, por tanto, aún demanda una reforma agraria integral que afecte las relaciones de poder económico y político; y que incida en las bases estructurales del problema agrario aún latentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Social - PPTD (Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada) 2010 *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono de tierras en Colombia* (Bogotá: Indepaz ediciones)
- Arruda S, Plinio 2005 “La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada” en: *Reforma agraria y lucha por la tierra en América Latina. Territorio y movimientos sociales* (Buenos Aires: OSAL-CLACSO) No 16.
- Bagley B, Michael.; Botero Z, Fernando 1994 “Organizaciones campesinas contemporáneas en Colombia: un estudio de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)” en: *El agro y la cuestión social*. Machado C, Absalón (Coomp.) (Santa fé de Bogotá: TM Editores).
- Berry, Albert 2002 “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?” en: *Revista de Economía Institucional* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia) N°6.

- Brittain, James 2005 “A theory of accelerating rural violence: Lauchlin Currie’s role in underdeveloping Colombia” in: *Journal of Peasants Studies* (London: Taylor & Francis) Vol.32:2.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) 2013 *La política de reforma agraria y tierras en Colombia: Esbozo de una memoria institucional* (Bogotá: Imprenta Nacional) en: <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>> acceso 28 de enero de 2014.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) 2011
- Documento 23. *De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto*. 2011 (Bogotá).
- Decreto 1777 de 1996. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a Zonas de Reserva Campesina”.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2010. *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos* (Bogotá: Dane) en:<http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf> acceso 05 de noviembre de 2013
- Durán G, Alfonso; Parra A, Juliana.; Bohórquez, Viviana.; Centeno S, Alba 2007 *Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones* (Bucaramanga: Generalitat-UNHCR/ ACNUR).
- Estrada A, Jairo, Ordoñez, Freddy. y Sánchez, D, 2013 “El proceso de las Zonas de Reserva Campesina: trayectoria histórica y configuraciones territoriales”, en: Estrada Á. (Org.) *Territorios campesinos: La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Incodec).
- Fajardo M, Darío 2010 “Reforma agraria y paz... o minería”. En: *Agencia Prensa Rural* [Online] Bogotá. Disponible en: <<http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4386>> [Consulta mayo de 2011].
- Fernandes, Bernardo 2008. “Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial” en: *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Buainain, A, M. (Org) (Campinas: Unicamp).
- Fuentes, Adriana 2011 *Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Colombia*. (International Land Coalition) No 2. En: <<http://americalatina.landcoalition.org/node/2399>> acceso 06 de noviembre de 2012

- González P. Camilo 2011 *¡El latifundismo indígena es una gran mentira!: La mayoría indígena es microfundista* en: <http://www.setianworks.net/indepazHome/attachments/659_latifundio.pdf> acceso: 30 de junio de 2013
- Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, FARC-EP, Enero de 2014, La Habana.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) 2008 *Rendición de cuentas* (Bogotá: INCODER)
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) 2013 *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio 1960-2012* (Bogotá, Agosto de 2013)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) 2012. *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) 2012 *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano a escala 1:100.000* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia).
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA) 2012. *Zonas de reserva campesina. Elementos introductorios y de debate*. Marzo-Abril de 2012.
- Kalmanovitz, Salomón; López E, Enrique 2006 *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica).
- Machado C, Absalón 1994 “Pasado, presente y futuro de la economía campesina”. en: *Revista Academia Colombiana de Ciencias* (Bogotá) No 17.
- Machado C, Absalón 2005 *La academia y el sector rural. Tomo 5* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ CID).
- Mondragón, Héctor 2003 “Colombia: Either Land Markets or Agrarian Reform” en: *The Negative Impacts of World Bank Market-Based Land Reform*, Barros, F.; Sauer, S.; and Schwartzman, S. (Coomp.) (São Paulo: CPT/MST/FIAN).
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014 *Todo lo que debería saber sobre el proceso de paz* (Bogotá: Imprenta Nacional) en: <<http://www.kas.de/wf/doc/12888-1442-4-30.pdf>> acceso febrero 5 de 2015.
- Pereira, João 2006 “A política agrária do Banco Mundial em questão” en: *Estudos Avançados* (Brasil) No 20 (57).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2011 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 “Colombia rural: razones para la esperanza ” (Bogotá: INDH- PNUD).

- Restrepo, S. Juan, Bernal M. Andrés 2014 *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia* (Bogotá, Colombia).
- Reyes, P, Alejandro 1987 “La violencia y el problema agrario en Colombia” en: *Análisis Político* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ IEPFRI) No 2.
- Rincón M, Luis 2008 “Pasado y actualidad de la protesta social campesina en Colombia: entre logros y desafíos” en: *Jornadas Interdisciplinarias de Problemas Latinoamericanos* (Mar del Plata, Argentina).
- Rincón M, Luis 2009 “Campesinos en Movimiento. Repasando las luchas campesinas de dos siglos en Colombia” en: *Cuadernos Sociológicos* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador) No 4.
- Rincón M, Luis 2013 “La movilización política campesina en la fase agroexportadora neoliberal en Colombia: estudio de la ANUC-UR en el municipio de Supía, Caldas”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba. 275 pg.
- Salas N, Laura. 2014. *De la Reforma Agraria al desplazamiento forzado en Colombia, 1900-2010*. (Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico) N° 21. En: <http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos/cede/2014> acceso febrero 5 de 2015.
- Salinas, Yamile 2014 “Conflictos ambientales y territoriales en Colombia. El meollo del fondo de tierras en Colombia” En: *Revista Semillas* No. 55/56. en: <<http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=e1a1--&x=20158978>> acceso febrero 5 de 2015.
- Thomson, Frances 2011 “The agrarian question and violence in Colombia: conflict and development” en: *Journal of Agrarian Change*. No 11 (3).
- Tobón S, Gilberto 1979 *La reforma agraria y el desarrollo capitalista: Anotaciones al caso colombiano* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) en <<http://www.bdigital.unal.edu.co/1472/>> acceso enero de 2015.
- Uprimmy, Rodrigo.; Sánchez, Nelson 2010 “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia” en: *Revista Estudios Socio-Jurídicos* (Bogotá), vol. 12, 2.
- Valencia, A 2007 “Paramilitares y políticos” en: *Revista Arcanos* (Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris) No 13.
- Vargas del V, Ricardo 1999 “Caso Colombia: el programa de Desarrollo Integral Campesino -PDIC- del fondo DRI” en: *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. (FAO-RIMISP) en: <<http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=123>> acceso agosto de 2012.

Zamosc, León 1992 “Transformaciones agraria y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo (1950-1990)” en: *Análisis Político* No 15.

TIERRA, TERRITORIO Y DINÁMICAS DE GUERRA: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO COLOMBIANO

Flor Edilma Osorio Pérez*

INTRODUCCIÓN

La historia colombiana está marcada profundamente por la dinámica de un conflicto armado que alcanza ya más de medio siglo. Ese escenario ha posibilitado además de sus muchos impactos, una severa concentración de la tierra, conocida como contrarreforma agraria, hecha a partir del destierro y despojo de las poblaciones rurales. En el campo colombiano converge un conflicto agrario irresuelto y el conflicto armado interno, los cuales se cruzan “en la medida en que la tierra se convierte en un instrumentos de guerra y de la disputa por el territorio” (PNUD, 2011:186). Señalar algunos ámbitos que marcan este cruce de conflictos es el propósito de este texto, que se construye mientras se tejen esperanzas frente a los diálogos entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia, Farc, que se desarrollan desde agosto de 2012 en La Habana, Cuba.

El carácter concentrador de la tierra ha cambiado para agudizarse. En 1960 el índice Gini de propiedad rural en Colombia era de 0.816. Cincuenta años después, en 2009, era de 0.863 y se sitúa como el segundo país con mayor concentración de la tierra en América Latina, después de Paraguay. Actualmente, del total de propietarios, el 66,7% lo es de fincas de menos de cinco hectáreas que sumadas ocupan el 4,2% del territorio, mientras el 0,4% son propietarios de más de 500 hectáreas y ocupan el 46,5% del suelo (IGAC, 2012).

Adicionalmente, se registra un inadecuado uso de la tierra de acuerdo con su vocación. De las 114'174.800 hectáreas existentes, la agricultura solo ocupa el 37% de la tierra apta para esta actividad (5'317.862 ha. de 14'362.867 ha), mientras que la ganadería ocupa el doble de extensión (40'083.171 ha) que debería tener según la aptitud del suelo (19'251.400 ha) (IGAC-CORPOICA, 2002).

Afrodescendientes, indígenas y campesinos viven en condiciones de miseria y exclusión social en el campo. El 80% de la población afro vive por debajo de la línea de pobreza absoluta, el 74% recibe salarios por debajo del mínimo legal y el Índice de Desarrollo Humano es de 0.66, el más bajo de la población colombiana. El país cuenta con cerca de 700.000 indígenas distribuidos en 80 grupos que tienen presencia en 32 departamentos del país. Estas poblaciones tienen un alto índice de morbilidad y mortalidad por enfermedades que son prevenibles y han sido particularmente afectados por la acción de grupos armados legales e ilegales, amenazando su sobrevivencia en tanto etnias. Los campesinos, ubicados en micro y minifundios en laderas y zonas poco fértiles, han visto el deterioro de sus ingresos. De cada cien personas que viven en el campo, 62 son pobres y 25 sobreviven en medio de la indigencia (Bonilla y González, 2006).

Las cifras nacionales muestran grandes inequidades regionales, en donde a las altas condiciones de vida de algunos, comparables con los niveles de países como Suiza, se le oponen niveles supremamente bajos de calidad de vida, generalmente de pobladores rurales, indígenas y afrocolombianos, similares a los existentes en África. Un serio desequilibrio campo-ciudad muestra una brecha de 30 puntos, pese a que la calidad de vida urbana no es la óptima. Buscando el espejismo del progreso, el bienestar y la seguridad, las migraciones rural urbanas siguen un ritmo importante aunque inaparente, que en el país se intensifican por el desplazamiento forzado derivado de la guerra.

A continuación enfatizaré en seis ámbitos que marcan la relación entre la estructura agraria concentradora y la guerra en el país.

DESTIERRO, DESPOJO Y EMPOBRECIMIENTO: UNA CONSTANTE HISTÓRICA

El conflicto armado colombiano, en su expresión reciente, incluye nuevos actores, dinámicas e intereses, en medio de una huella de continuidad que reafirma lo funcional que ha sido la guerra a la explotación, a la dominación y al destierro, en particular de pobladores rurales. A 2013 se registran cerca de seis millones de desterrados¹, desplazados dentro de su mismo país, sumidos en el empobrecimiento

1 5.921.229 es el cálculo entre 1985 y 2014 (Codhes, 2014).

y el abandono, sin respuestas para resolver sus necesidades básicas, para posibilitar el recomienzo de sus vidas en condiciones dignas. Se calcula que entre cuatro y siete millones de hectáreas han sido usurpadas, abandonadas y muchas de ellas reocupadas (PNUD, 2011). Los desplazados representan cerca del 87 % del total de víctimas del conflicto armado, habiendo experimentado en muchos casos daños diversos y diferentes al mismo desplazamiento forzado, reconocido en Colombia como delito de lesa humanidad.

Más de la mitad de quienes han tenido que desplazarse tenían una relación y vínculo estrecho con la tierra. Sin duda, el desplazamiento ha pauperizado estas poblaciones que pasaron de ser pobres en un 51% e indigentes en un 30,5% a una proporción de pobreza del 96,6% y de indigencia del 80,7%. Se han dejado de cultivar cerca de 1.118.401 hectáreas en once años de desplazamiento forzado -esto es un 25% del área cultivada del país-, generando una disminución de la producción agrícola nacional y una pérdida del dinamismo del producto interno bruto del sector en los últimos años (Garay, 2009).

El impacto es profundo en la vida individual y colectiva, afectando de manera simultánea las dimensiones psicosocial, económica, productiva, política y cultural. Muchas poblaciones se han visto sometidas a la dominación armada del ejército legal e ilegal de turno, viendo condicionadas tanto sus dinámicas básicas de intercambio económico y productivo, como la movilización y participación social y política. Continúa el reclutamiento forzado y voluntario de jóvenes rurales y también urbanos marginales, muchos de ellos desterrados del campo, por los diferentes grupos armados.

Los ritmos y formas en que hacen presencia los grupos armados irregulares, guerrillas y paramilitares no ha sido homogénea en el país rural y se modifica en el tiempo. En la dinámica de estos grupos cuentan los procesos y estructuras regionales y su potencialidad para configurar aliados y enemigos. La territorialidad construida colectivamente con relativa soberanía en las veredas y vecindarios, es quebrada por la vía de la fuerza y del dolor, produciendo una rápida pérdida de poder y autonomía por parte de los pobladores rurales frente al uso de su territorio y de sus recursos. Los valores comunes y bienes localmente gestionados que estructuran la cotidianidad de la gente y sus seguridades mínimas, son interferidos. La guerra rompe la topofilia, como conjunto de relaciones afectivas y de emociones positivas que el ser humano mantiene con un determinado lugar. La guerra produce una fragmentación de los territorios locales, en función del uso diferencial y de la correlación de fuerzas de los actores armados, provocando el señalamiento, castigo y venganza del contrario. Los pobladores son marcados con códigos de guerra derivados de sus territorios

de pertenencia, siendo señalados como objetivos militares, aliados o vinculados con los diferentes grupos armados.

La guerra ha facilitado el restablecimiento y profundización de la inequidad social en la distribución de la tierra, con un efecto negativo generalizado para los pobladores rurales. Son los más pobres quienes han vivido con mayor fuerza el terror y expoliación pues por la vía del desplazamiento han pasado de pobres rurales a indigentes urbanos. El desplazamiento forzado ha demostrado ser una estrategia de guerra eficiente para el control de los territorios, para su homogeneización y para la sostenibilidad política y social de los grupos armados. En medio de la persistencia de un problema agrario no resuelto en el país, la guerra constituye un trasfondo de largo plazo que parece repetirse históricamente para ²³⁴ reafirmar dinámicas concentradoras de la tierra que revalidan el papel central de ésta en la definición de las estructuras de poder local, regional y nacional.

REDISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA EN LOS MÁRGENES DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

La única experiencia de reforma agraria en el país la realizó el gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), en los albores del denominado Frente Nacional. En medio de los conflictos políticos y sociales de un país que acababa de vivir una guerra civil intensa, la reforma agraria se constituyó en un paliativo para frenar el descontento del campo, en consonancia con directrices de orden internacional. Su criterio principal fue el “de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesinado” (Fajardo, 1986:109). El balance de sus logros no es muy favorable. Entre 1962 y 1979, se redistribuyeron 574.400 hectáreas para 30.457 familias. Así mismo se adjudicaron 5'252.500 hectáreas de baldíos, para 222.958 familias (Zamosc, 1987:266). La

2 Entre 1996 y 2000 el promedio anual de hogares desplazados con vínculo rural por residencia, empleo y acceso a la tierra era del 70%, llegando en casos como el Chocó al 90% en algunos años (Osorio, 2005).

3 A finales de 2008 se evidencia un crimen de estado contra jóvenes, reclutados aparentemente para trabajar, quienes al poco tiempo fueron reportados como guerrilleros muertos en combate por el ejército, vestidos con camuflados, en lo que se ha conocido eufemísticamente como “falsos positivos” del ejército. Esto sucede en el marco de una serie de disposiciones que estimulan el éxito de las fuerzas armadas y que se concretan con la concesión de días adicionales y condecoraciones por el número reportado de muertes en combate. Entre 2001 y 2010 se identifican 562 casos y 1119 víctimas (Cinep, Programa por la Paz, 2011).

4 Ello no quiere decir que el poder existente fuera democrático y el acceso a los recursos equitativos antes de la guerra.

experiencia de una reforma agraria quedó atrapada en esa experiencia, con una perspectiva distorsionada, sin que los factores que definen su necesidad hayan cambiado.

Más que redistribuir las tierras, se amplió la frontera agrícola hacia el sur y el oriente del país, en algunos casos a través de procesos dirigidos con un precario apoyo institucional. La mayoría de los procesos fueron espontáneos y algunos correspondieron a la denominada colonización armada orientada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, sin buscar la demolición del Estado, sino solamente “una reforma agraria impulsora de la pequeña y mediana propiedad” (Tobón, 1981:203). Con ello se reconoce el denominado ciclo estructural del latifundio que se expresa en las etapas de colonización- conflicto-migración/destierro, en la cual se superponen las motivaciones políticas con la revancha, la reconquista latifundista y la resistencia campesina (Fajardo, 1986). Luego del desmonte de la reforma social agraria como política estatal, esta se constituye en una especie de fantasma por los diferentes gobiernos al ser presentada como una propuesta arcaica, inoperante, comunista y fuera de lugar frente a los paradigmas de la competitividad en los mercados, pese a las demandas continuas de campesinos, indígenas y de la población afro. Así, “la reforma agraria es como un alma en pena que siempre regresa a turbar el inquieto sueño de los colombianos” (Fajardo, 2002:17).

Luego de ese único intento reformista, las políticas para el campo colombiano descartan cualquier alusión a la redistribución de la tierra. El Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, una estrategia productiva para modernizar las zonas de economía campesina y como alternativa a la reforma agraria se planteó entre 1976 y 1996. Por esta vía se avanzó en el cambio técnico y el aumento productivo, generando cierto mejoramiento en la calidad de vida en algunas regiones, en medio de indicadores nacionales de aumento de la pobreza. El problema de la concentración y tenencia de la tierra se mantuvo en un bajo perfil y las acciones gubernamentales se limitaron a la “titulación, la colonización, la incorporación de nuevas zonas a la frontera agrícola” (Suárez, 2004:203). La prioridad se ha centrado en la búsqueda de la eficiencia, en el marco de un proceso de apertura económica que se intensifica a comienzos del 90. La política del⁵ mercado asistido de tierras se impuso hacia mediados de esa década, con la pretensión de comprar cuatro millones y medio de hectáreas que estarían

5 Mecanismo acordado entre liberales y conservadores de alternancia del poder, excluyendo a cualquier otro partido, para resolver la violencia bipartidista de mediados del siglo XX.

subsidiadas en un 70% con apoyo de la banca internacional. De tales metas no se llegó a cumplir ni una cuarta parte.

A mediados del 90 se crearon las Zonas de Reserva Campesina, ZRC, orientadas a regular y ordenar la ocupación de los baldíos y también a consolidar las economías campesinas. En tanto proyecto piloto, se desarrolló en tres zonas de colonización y de frontera agrícola del país⁶. Estas experiencias dieron muestras de ser un modelo viable, al fortalecer la autonomía local, el entorno institucional y la coordinación intersectorial. Evidenciaron que “el acceso a la tierra es una de las condiciones indispensables para el desarrollo territorial rural” (Ortiz et al., 2004:203), pero que no se limita a la tenencia sino que exige la disposición de otros factores de producción que permitan un proceso sostenible, tales como crédito, tecnología, comercialización y la capacitación.

Ha primado en el país la perspectiva neoliberal e institucional que argumenta que la tierra ha perdido importancia como factor productivo. Desde allí se insiste en el fortalecimiento de los derechos de propiedad, el poder regulador del mercado y el conocimiento como generador de valor agregado y se concreta en políticas dirigidas a impulsar una dinámica agro-empresarial con productos como la palma aceitera, la caña de azúcar, el cacao y la madera, entre otros. Se asume que los empresarios más capaces y experimentados, con más ventajas comparativas, pueden generar explotaciones suficientemente rentables que, por el denominado efecto derrame, podrán generar empleo y progreso en la sociedad rural, planteamientos que están en correspondencia con las lógicas económicas generales aplicadas para el país (Fajardo, 2002). Pese a generar varios incentivos para la agroindustria, el efecto derrame sigue ausente; en su lugar, la pauperización del campesino se profundiza al convertirse en mano de obra barata y disponible que asume las pérdidas, en el marco de insistentes alianzas productivas que se promueven institucionalmente.

El campo ha estado además en el centro de políticas de seguridad militar con efectos perversos profundos. Una de ellas, la Estrategia de Recuperación Social de Territorios, ERST, fue promovida por el gobierno Uribe (2001-2010) y se mantiene aún, centrada en una fuerte intervención en la vida local de acciones cívico-militares. Esta estrategia ha sido objetada dado que socava las autonomías locales, controla la protesta social y se hace sin consulta previa (PNUD, 2008). La imposición del control militar en funciones civiles como la educación,

6 El Pato en el Huila, Calamar, en Guaviare y Cabrera en Cundinamarca, poblaciones conformadas a partir de las dinámicas de la violencia bipartidista de mitad del siglo XX.

la salud, la construcción de infraestructura, entre otras, tiene un peso simbólico importante de legitimación y dominación.

Otra política que tiene importancia en el desarrollo de las actividades campesinas es el denominado Desarrollo Alternativo, como estrategia para erradicar los cultivos de uso ilícito. Por un lado está la fumigación que genera desplazamiento forzado no reconocido, así como serios impactos ambientales y económicos (Tobón y Restrepo, 2009). Y por otro, el programa Guardabosques que busca una reconversión productiva a partir de un acuerdo que se da a nivel intraverechal para no sembrar coca, con la promesa de apoyo para proyectos productivos. Este programa ha tenido un reducido alcance e impacto en el mercado de narcóticos, es de baja sostenibilidad socioeconómica y produce graves problemas de segmentación de las poblaciones derivadas de acciones focalizadas (Tenthoff, 2008). La continuidad de una política antidrogas que en Colombia se sitúa focalizando el problema en la erradicación de los cultivos ilícitos como problema principal, desconoce que la coca ilegal es un síntoma de la exclusión social del sector rural; la debilidad estatal y el conflicto armado crean condiciones que favorecen la economía ilegal (Vargas, 2014).

ECONOMÍAS ILEGALES Y PARAMILITARISMO, MECANISMOS PARA RECONQUISTAR EL CAMPO

Los grupos paramilitares consolidan su poder en el país en la década del 90. Nacidos en el Magdalena Medio e instalados luego en la región del Alto Sinú en Córdoba, liderados por Fidel Castaño, protagonizaron una experiencia de 'limpieza' de la guerrilla del EPL y luego un proceso de alianzas con algunos exguerrilleros. A partir de 1993 se produce un rearme y reorganización con ampliación de la base social liderada por Carlos Castaño. Los sistemas de información entre fincas se sofisticaron y extendieron, al igual que los de inteligencia y control. En ellos se involucró cada vez más personal de la región, especialmente población joven, al tiempo que se tejían fuertes alianzas con el poder político, social y económico local lo cual garantizaba un dominio sobre la sociedad en su conjunto. De grupos regionales se pasó a un intento de organización nacional en las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, con pretensiones políticas en 1997.

La población rural ha ocupado un lugar importante dentro de la dinámica paramilitar de las AUC como víctimas y victimarios. La estrategia para consolidar su dominación hegemónica sobre la sociedad rural ha incluido un ejercicio de 'redistribución' de la tierra, una intervención permanente en la resolución de los conflictos de todo tipo y una 'propuesta' de desarrollo rural, que los configura en un papel de para-estado. Su estrategia ha sido la del destierro y la usurpación, a

partir de masacres, asesinatos, violaciones sexuales, desapariciones y demás violaciones de derechos humanos, hechos que han acompañado la historia de horror vivida por muchos vecindarios rurales y que, lentamente, van siendo confirmadas en las declaraciones aportadas por algunos jefes y mandos medios desmovilizados.

Los grupos paramilitares recuerdan a los denominados ‘pájaros’, durante la violencia bipartidista de mitad del siglo XX, por la sevicia y deshumanización de sus acciones e incursiones que asolaron los campos y produjeron un importante reordenamiento en la propiedad de la tierra. Al igual que en esa época, es evidente la proximidad y alianza con las fuerzas del Estado. En el marco de la ley 975 de 2005, mal denominada de justicia y paz, algunos grupos paramilitares entregaron formalmente sus armas y parte de sus jefes encarcelados fueron extraditados a los Estados Unidos. En este proceso, varios conocidos narcotraficantes ingresaron como paramilitares luego de pagar gruesas sumas de dinero, buscando disfrutar de privilegios en términos de rebaja de penas, de no extradición y de lavados de activos. Sin embargo, se mantiene la presencia de grupos armados que amenazan y controlan la población, los cuales han sido denominados por el gobierno como bandas criminales, Bacrim, en tanto que otros sectores los consideran como una continuidad de los grupos desmovilizados.

La estructura de los carteles y ejércitos del narcotráfico es un factor de enorme peso en el resurgimiento de los grupos paramilitares. Esta actividad ha sido y sigue siendo una fuente de recursos dirigida a la expansión geoestratégica, en alianza con empresarios, terratenientes, esmeralderos, políticos y fuerzas del estado, es decir con las estructuras de poder local y regional. Así mismo ha sido un combustible definitivo en la reorientación y continuidad de la guerra interna, tanto para las guerrillas, en particular con las FARC, como para los grupos paramilitares. El narcotráfico en alianza con el paramilitarismo ha hecho serios avances para ocupar el Estado colombiano e instrumentalizarlo en función de sus intereses particulares. Así se “trasciende la influencia ilegítima de intereses privados sobre decisiones estatales para centrarse en la búsqueda del dominio de amplias esferas del poder; para tomarlo como propio y servirse de él y de sus recursos y posibilidades para conseguir sus propios fines” (Garay, 2007:5).

La denominada “parapolítica” ha puesto al descubierto las relaciones entre el poder político y el paramilitarismo. Se calcula que una tercera parte de los alcaldes y congresistas del país fueron promovidos por el paramilitarismo y cogobernaron con ellos (López, 2010). Las múltiples capturas de congresistas, excongresistas, alcaldes y

gobernadores y demás políticos y funcionarios^{7 8}, evidencian que esta relación política-paramilitarismo no reside en un aprovechamiento paramilitar de las estructuras de poder local sino que, por el contrario, son estas las que articulándose al poder paramilitar pretenden mantener, ampliar y consolidar sus espacios de poder. En este proceso se ha impuesto la figura del “clientelismo armado” a partir del cual se definen los dirigentes locales y regionales que ocuparán las curules (López y Sevillano, 2008). Tales alianzas se mantienen vigentes aún en muchas regiones.

LA PROMESA DEL PROGRESO DE LA MANO DE PROYECTOS EXPOLIADORES LEGALES

Numerosos proyectos e inversiones legales pero expoliadores están llegando a los campos colombianos, con permisos oficiales, cumpliendo aparentemente las normas requeridas y con promesas de generar empleo y desarrollar la región. Ahí están desde los monocultivos agro-industriales, hasta las obras de infraestructura estratégica en el país, y particularmente las explotaciones mineras e hidroenergéticas. Muchos intereses económicos están en juego y se adelantan en negociaciones y compras de tierras a bajo precio, conociendo previamente los planes y proyecciones estratégicas.

En las condiciones de temor de las poblaciones por los impactos de la guerra, es relativamente fácil recrear escenarios de dominación directa e indirecta. Así, por ejemplo, la circulación de panfletos que amenazan líderes y activistas que sean críticos y opositores de tales proyectos es una manifestación de la continuidad del control social armado. Diversos arreglos muestran además, alianzas entre empresas legales y fuerzas ilegales. Por una parte, está el pago de dinero de empresas multinacionales y nacionales a los grupos paramilitares quienes asesinaron y aterrorizaron a los sindicatos agrarios y a otras fuerzas sociales locales y regionales. Así, por ejemplo, Chiquita Brands reconoció que sus principales directivos habían “donado” a los paramilitares colombianos unos 1.7 millones de dólares entre 1997 y 2004, a cambio de que éstos actuasen contra todo lo que la multinacional entendiese como un riesgo, tiempo en el cual se incrementaron significativamente los asesinatos y los desplazamientos forzados en Urabá . En todo este proceso de dominación y terror figuran grupos

7 En junio de 2010 la Fiscalía reportó estar investigando a 400 políticos de elección popular, de los cuales una cuarta parte (102) son congresistas, habiendo sido condenados ya 25 de ellos (López, 2010).

8 A finales de abril de 2009 se conoció otra denuncia contra la importadora de banana Dole Food Co, por la misma razón.

paramilitares que, justificados en la eliminación de las guerrillas como el mayor enemigo, han contado con el apoyo diverso de elites políticas locales y regionales así como de empresas nacionales y extranjeras.

A través de la guerra se consolidan modelos de producción basados en el esquema de plantación, tales como la palma africana, que son promocionados como competitivos y que forman parte importante de la política agrícola. La usurpación de tierras colectivas ya tituladas a afrodescendientes para ser utilizadas en el cultivo de la palma se ha comprobado para el caso de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. Un informe oficial puso en evidencia en 2005 cómo el « 93% de las áreas sembradas con cultivos de palma de aceites pertenecientes a las empresas Urapalma, Palmas de Curvaradó, Palmas S.A., y Palmadó, se encuentran en territorios colectivos de las comunidades negras » (Quevedo, 2006). Varios de estos proyectos productivos han sido apoyados con recursos estatales y existen serios indicios de los vínculos directos e indirectos de varias de estas empresas con grupos paramilitares.

MOVIMIENTOS RURALES PERSISTEN EN MEDIO DEL ESTIGMA Y LA REPRESIÓN

Como cualquier otra demanda social, la redistribución de la tierra supone la existencia de un sector social que presiona y que la impone en la agenda pública. La reforma social agraria del 60 se impulsó a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, un proceso de ‘organización desde arriba’, que creó una estructura ‘construida desde abajo’ con cuatro características: alcance nacional, contenido de clase heterogéneo⁹, representatividad y legitimación institucional (Zamosc, 1987). Así, “la formación de la ANUC le permitió al campesinado la construcción de una identidad política y social de tipo práctico, como usuarios de los servicios estatales. Los campesinos acogieron la definición de sí mismos como consumidores colectivos de las funciones públicas rurales, elaboradas por el gobierno” (Múnera, 1998:284). Entre 1970 y 1978 se vivió una dinámica de invasiones que alcanzaron 1031 tomas campesinas, siendo el año 72 el de mayor frecuencia con 645 invasiones, con diferente intensidad, pero con una cobertura casi nacional (Zamosc, 1987). En 1972, con una fuerte presión del Congreso y de los gremios, se realizó el denominado Pacto de Chicoral¹⁰, con el cual se emprendió formalmente la contrarreforma agraria, que redujo el marco de acción del Instituto Colombiano de

9 Incluye campesinos independientes, arrendatarios, aparceros, colonos y jornaleros agrícolas.

10 Municipio del departamento del Tolima.

Reforma Agraria, INCORA, y que buscó frenar el movimiento campesino, por dos vías: la división de la ANUC¹¹ y la represión a la lucha por la tierra. El avance de la guerra, la persecución selectiva de los líderes comunitarios y el tratamiento de la protesta social como problema de orden público en medio de la polarización política disminuyó la fuerza de tales movimientos. La ocupación de tierras dejó de ser una estrategia posible de los campesinos para presionar por su redistribución, mientras que el despojo armado se tornó constante y eficiente para la concentración de la tierra.

A finales de la década del 90 en medio de la profundización de la guerra se incrementaron las masacres de pobladores rurales líderes comunitarios, miembros de sindicatos agrarios y de organizaciones con un pensamiento reivindicativo, que eran justificadas al deslegitimar a las víctimas asociándolas como infiltrados o aliados de los grupos guerrilleros. Muchos otros tuvieron que dejar sus regiones y comunidades para huir hacia centros urbanos y desde allí buscar maneras de reconfigurar espacios organizativos y reconstruir demandas de atención estatal, de reparación y de dignidad en tanto desplazados y víctimas de la guerra.

Respuestas y propuestas se han construido en condiciones de alta dominación armada, de fuerte represión y gran precariedad, que tienen varios énfasis y alcances. Van desde reclamar al Estado el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades hasta la exigencia de respeto para sus vidas por parte de actores armados, incluyendo al mismo Estado. Desde el ejercicio cotidiano de sobrevivir, de crear formas de vida en condiciones de gran precariedad, de miseria total y de menosprecio por parte de la sociedad a donde llegan, hasta la construcción y puesta en marcha de propuestas creativas para construir una sociedad más justa, más crítica, que genera prácticas alternativas en términos de educación, de formas de intercambio y de prácticas de producción. Esos espacios colectivos generan espacios de solidaridad y apoyo y se constituyen en escuelas de autoformación política en medio de la urgencia y la desesperanza, desde los cuales se ponen en relación con instituciones, movimientos y organizaciones sociales que van construyendo marcos de sentido colectivo (Chihu y López, 2004) frente a su realidad, a las causas de su situación y sus derechos. Son experiencias difíciles, con muchas tensiones internas y grandes desafíos con frente a la indolencia de una sociedad que los rechaza y los ignora, de una institucionalidad marcada por circuitos de corrupción y clientelismo, en medio de las amenazas constantes a sus vidas para

11 Finalmente, se produjo la división de la ANUC entre la línea Armenia, oficialista y minoritaria, y la línea Sincelejo, radical y mayoritaria.

acallarlos. Tales experiencias colectivas conforman uno de los pocos recursos comunes que dotan de fuerza las demandas no solo por sobrevivir, sino por ser reconocidos por la sociedad.

Junto con desplazados y víctimas, el movimiento social rural se ha activado de manera importante en los últimos años. Muestra de ello es el paro nacional agropecuario de 2013 en donde se destacaron nuevas organizaciones denominadas “Dignidades”¹², así como los movimientos de la Marcha Patriótica, la marcha por la Dignidad de los Pueblos, la Red Nacional de Reservas Campesinas, ANZORC, además de procesos organizativos sostenidos como el Congreso Nacional Agrario y una de sus propuestas, el Mandato Nacional Agrario y la Mesa Nacional de Unidad Agraria entre otras, han ido reconfigurando un mapa de la protesta social derivada de pobladores rurales y de provincia. Todos estos procesos que convergieron en el Paro Nacional Agrario, forman parte de una serie de movilizaciones que desde 2010, ponen en tela de juicio el modelo neoliberal en su conjunto, los tratados de libre comercio que se han implementado y la ausencia de políticas que compensen efectivamente los impactos de dicho modelo.

DESENLACE EN SUSPENSO: EL QUIEBRE HISTÓRICO DEL PRINCIPIO DEL FIN DE LA GUERRA

Los diálogos en La Habana con las Farc y posiblemente los que surjan con el ELN, no pueden equipararse a la paz, pero sí a un avance sustancial para desmontar la guerra, un paso fundamental, pero solo uno, de los muchos que hay que continuar dando. Esgrimo cuatro argumentos al respecto. i) Pese a que se ha configurado a las guerrillas como las únicas y grandes responsables de esta guerra, señalamiento que no es gratuito, es claro que no son los únicos generadores de violencia. Además de las bandas y grupos de delincuencia organizada, del narcotráfico, de los mercenarios disponibles para servir a quien mejor les pague, están los sectores legales y legítimos, como empresas, funcionarios, que han fraguado relaciones y alianzas profundas con los primeros configurando unas poderosas estructuras de poder en diferentes escalas, que mezclan alianzas y lealtades entre actores y actividades legales e ilegales. ii) Luego de la firma de los acuerdos, si los hay, tendremos un largo y complejo camino lleno de incertidumbres, de frustraciones, de dificultades, para los cuales debemos estar todas y todos preparados a manejar, evitando la tentación de acudir a la vía ya conocida e inútil que es la inercia de volver a usar la violencia para dirimir nuestros muchos conflictos. iii) Preocupa la capacidad y voluntad política concreta para el cumplimiento de los acuerdos por

12 Dignidad Cafetera, Dignidad Papera, Dignidad Cacaotera, entre otras.

parte del Estado y de las elites. La historia reciente nuestra da cuenta de manera repetida del incumplimiento de pactos en los que se compromete el gobierno¹³. Pero además, experiencias como la centroamericana nos muestra que un acuerdo firmado no es garantía para que se cumplan las promesas con las víctimas y con la sociedad frente, por ejemplo, a la redistribución de la tierra; la pobreza, exclusión y profunda violencia social sigue siendo el legado que muchos jóvenes han heredado y que marca una vida sin mayores oportunidades dentro de su propio país. iv) El despojo por la guerra es solo una parte de lo que se avecina por el despojo derivado de actividades legitimadas, como los megaproyectos mineros e hidroenergéticos, las actividades extractivas y la apuesta a una reprimarización de la economía. La construcción de la paz pasa también por un tipo de economía y de relación con la naturaleza responsable y respetuosa, cuyo modelo mitigue o prevenga hasta donde sea posible, los devastadores impactos del cambio climático, que ya estamos viviendo, particularmente los pobladores del campo y los más empobrecidos. Es decir, la violencia derivada de la guerra, es solo una expresión de las muchas formas de violencia; no debemos desestimar el peso de la violencia estructural que se ejerce sobre las mismas víctimas que se derivan de políticas excluyentes, de ejercicio de poder centralizado, concentrador de los recursos, corrupto e impune.

Los diálogos con las Farc han generado un ambiente de mucha expectativa y controversia en todas las instancias. Así, la sociedad se mueve entre la esperanza de lograr este quiebre histórico y el temor a la frustración derivada de diversas experiencias previas que se interrumpieron. Entre quienes consideran que se está vendiendo el país a la guerrilla y quienes señalan que no se están definiendo cambios estructurales, lo cual llevará a cambios para que todo siga igual. Son seis los puntos que han orientado los diálogos en La Habana que forman parte del Acuerdo de diálogo: i) política de desarrollo agrario integral, “determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país”; de los varios aspectos discutidos es relevante el de las ZRC que ha sido muy polémico. La plataforma agraria de las FARC parece haberse movido de la expropiación del latifundio a la erradicación del latifundio improductivo (González, 2013) ii) la participación política tanto de la oposición como mecanismo generales para promoverla “en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad”; iii) fin del conflicto,

13 De cara a la reparación se calcula en 8,4 billones de pesos las pérdidas de bienes de la población desplazada, cifra que equivale al 0,65% del PIB y en 49,7 billones de pesos el lucro cesante (Garay, 2009).

que incluye cese al fuego, dejación de armas y garantías de seguridad entre otros puntos; iv) solución al problema de las drogas ilícitas, con punto relacionados con la sustitución de cultivos, prevención del consumo y salud pública y comercialización; v) víctimas, tema en el cual se encuentran a finales de agosto de 2014, que incluye derechos humanos y verdad; y vi) implementación, verificación y refrendación (Farc. Gobierno de Colombia, 2012). Cada tema ha sido desarrollado con tiempos, actores y discusiones particulares, los comunicados de los avances en cada uno han sido bastante escuetos bajo la premisa de que no hay nada acordado hasta que todo esté acordado. Al término de las conversaciones se hará una consulta a la ciudadanía para refrendar los acuerdos.

La ley de Víctimas y Restitución de tierras (ley 1448 de 2011) ha sido importante para reconocer la existencia del conflicto armado y resituar el lugar digno de las víctimas en la sociedad. Ha legitimado y abierto un espacio para ejercicios autónomos e institucionales de memoria, dimensión imprescindible en el marco de la justicia transicional, que se realiza en medio de la guerra misma, hecho que difiere de otros procesos de paz en el mundo. A su vez, la promesa de restitución de tierras permite ir más allá del reconocimiento simbólico de las víctimas a hechos materiales concretos de justicia. En ese camino, la capacidad institucional se ha visto confrontada pues sus logros han sido precarios debido, entre otras cosas, a los cambios institucionales requeridos, a las dificultades de coordinación institucional que se mantienen, a la lentitud en los procedimientos e incluso continuidad de control de territorios por parte de grupos armados. Las reacciones extremas no se han hecho esperar; el asesinato de por lo menos un centenar de líderes y lideresas y la amenaza de muchos más muestra el alcance de los intereses en juego. La fuerte oposición de varios sectores llevó al gobierno Santos a buscar incluso el apoyo de organizaciones de desplazados en varios lugares del país, a través de grandes manifestaciones organizadas para legitimar su propuesta. La restitución de tierras no plantea ninguna redistribución de la tierra sino la sola devolución de las tierras despojadas. Considerar esta medida como una amenaza a la cual se responde con acciones de violencia, muestra el carácter profundamente reaccionario y los intereses prevalentes en el país en relación con la tierra.

El país está expectante frente a estos diálogos que permitirá avanzar en un proceso incierto pero esperanzador para hacer un giro histórico importante. Los desafíos para construir caminos de encuentro y de justicia social como concreción de un proceso de paz, son inmensos y diversos. Hay lugar allí múltiples y cotidianas tareas durante un tiempo largo que compromete a varias generaciones, muchas más de

las que han comprometido esta larga guerra. Sin embargo, “la posibilidad de un futuro mejor no está situado en un futuro distante, sino en la reinención del presente” (De Sousa, 2009: 151), es decir en el aquí y en el ahora.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Ricardo y González, Jorge Iván (coords.) 2006 *Bien-estar y macroeconomía: 2002/2006: crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Contraloría General de la República).
- Chihu, Aquiles y Alejandro López 2004 “El análisis de los marcos en la obra de William Gamson” en *Estudios Sociológicos*, núm 2, mayo-agosto.
- Cinep, Programa por la Paz 2011 *‘Falsos positivos’ 2010: Clamor por la verdad y la Justicia* (Bogotá).
- CODHES, 2014. *El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa Necesidad de la Paz. Informe desplazamiento 2013* (Bogotá).
- De Sousa Santos, Boaventura 2009 *Una epistemología del sur* (México : Siglo XXI, Clacso)
- Fajardo, Darío 1986 *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia 1920-1980* (Bogotá: UNAL-CID).
- Fajardo, Darío 2002 *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra* (Bogotá: IDEA- Unibliblos).
- FARC, Gobierno de Colombia 2012 “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” en www.mesadeconversaciones.com.co.
- Garay, Luis Jorge (Coord.) 2007 “Conflicto armado y delincuencia organizada. Escenarios de corrupción a propósito del caso de Colombia” en www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Skins/tabid/59/Default.aspx
- Garay, Luis Jorge (Director) 2009 *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación Documento* (Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado).
- González, Camilo 2013 “En La Habana: el laberinto con salida” Documento Indepaz. IGAC-CORPOICA 2002 Zonificación de los conflictos de uso de Tierras en Colombia (Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi)
- IGAC 2012 *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia).

- López, Claudia y Sevillano, Oscar 2008 “Balance político de la parapolítica” en <www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008.htm>.
- López, Claudia (Editora) 2010 *Y refundaron la patria...* (Bogotá: Corporación Nuevo Arco iris, Congreso Visible, grupo Método y MOE. Debate, Random House Mondadori)
- Múnera, Leopoldo 1998 *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia. 1968-1988* (Bogotá: IEPRI-CEREC).
- Ortiz, Cesar, Manuel Pérez, Daniel Castillo y Luis Muñoz 2004 *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural* (Bogotá: Javegraf).
- Osorio, Flor Edilma 2005 *Los desplazados. Entre survie et résistance, identités et territoires en suspense* (Francia: ANRT Lille).
- PNUD 2008 “Ejes de reflexión sobre la recuperación social” en *Los hechos de Callejón* (Bogotá) Año 4, N° 36, junio.
- PNUD 2011 *Colombia rural. Razones para la esperanza Informe Nacional de desarrollo Humano* (Bogotá: INDH, PNUD).
- Quevedo, Norvey 2006 “Dinero gringo a cultivos en líos” en *El Espectador* (Bogotá) 3-9 de septiembre.
- Suárez, Gonzalo 2004 “Reforma Agraria en Colombia: Una aproximación desde la academia 1986-2002” en *La academia y el sector rural* (Bogotá) N° 2.
- Tenthoff, Moritz 2008 “El Urabá: donde el Desarrollo Alternativo se confunde con intereses económicos y la reinserción del paramilitarismo” en <www.tni.org/policybriefings/brief27-s.pdf> .
- Tobón, Gabriel y Restrepo, Gloria 2009 “Erradicación de cultivos ilícitos y desplazamiento forzado en el PNN Sierra de La Macarena” Documento Abril de 2009.
- Tobón, William 1981 “La guerrilla rural en Colombia: ¿una vía hacia la colonización armada?” en *Estudios Rurales Latinoamericanos* (Bogotá) Vol. 4, N°2, mayo-agosto.
- Vargas, Ricardo 2014 “Drogas, conflicto armado y paz ¿Qué aportes hace el acuerdo sobre drogas entre el Gobierno y las FARC para poner fin al conflicto armado en Colombia?” En *Informe sobre políticas de drogas*. No. 42. Julio. Transnational Institute.
- Zamosc, León 1987 *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia* (Bogotá: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Centro de Investigación y Educación Popular)

CONFLICTOS AGRARIOS Y LUCHAS CAMPESINAS EN EL PARAGUAY

Regina Kretschmer*

INTRODUCCIÓN

Cuando se realizaba el seminario Reforma Agraria en octubre 2008 en Asunción, en Paraguay se vivía un ambiente efervescente por las expectativas en el gobierno de Fernando Lugo, que había asumido tres meses antes. Sobre todo los campesinos tenían esperanzas que el nuevo gobierno impulsara políticas de inclusión y participación social e implementara una reforma agraria. Cinco años después, consta que esa etapa fue un breve episodio en la historia social paraguaya, experiencia abortada por los sectores hegemónicos en alianza con el agrogocio. Una trampa tendida en una ocupación de tierras de Marina Kue en el Norte del país, con un saldo de 17 muertos, fue el pretexto para destituir al Presidente e interrumpir, de esa forma, el proceso democrático y restaurar el poder absoluto de los sectores hegemónicos.

La tierra ha sido en Paraguay, a lo largo de su historia, el principal motivo de convulsiones políticas y de protestas sociales. Las resistencias campesinas han sido aisladas en el tiempo y en el espacio- con excepción de las reprimidas Ligas Agrarias durante la dictadura de Stroessner- y recién en el 1989, con la caída de la dictadura, se inicia un proceso de organización y consolidación campesina. Desde

* Antropóloga de la Universidad Libre de Berlín, doctorando en “Estudios Sociales Agrarios” en la Universidad Nacional de Córdoba/ Argentina. Miembro de FIAN.

ese momento, la reivindicación de Reforma Agraria Integral es una constante en un país con 42% de población campesina y con una de la distribución de tierra más desiguales en el mundo: el 2,6 % de los propietarios concentra el 85,5% de las tierras, mientras que el 91,4 % de la población campesina dispone del 6% de la superficie agrícola.

En este artículo queremos analizar los conflictos territoriales y cuales acciones y estrategias desarrollan las organizaciones campesinas ante la expansión del agronegocio. El foco de nuestro análisis son las luchas campesinas por el acceso a tierra a partir del advenimiento de la democracia en 1989, momento histórico cuando el conflicto de la tierra estalla y emerge el campesinado como actor socio-político.

Las ocupaciones tienen un rol estratégico en la lucha por la tierra y argumentamos que ellas son tanto resultado como respuesta a la problemática estructural del sector campesino (el acceso a tierra) y adquieren nuevos matices ante las transformaciones agrarias del siglo XXI donde el capitalismo agrario pretende ejercer control absoluto sobre territorios y recursos naturales.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONFLICTIVIDAD TERRITORIAL: EL ORIGEN DEL LATIFUNDIO

La estructura agraria tiene su origen en la derrota del Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), que pone fin al proyecto autónomo de gobiernos antecesores e inicia una etapa violenta de reestructuración agraria. Paraguay se caracterizaba, desde la declaración de la independencia en 1811 hasta la guerra, por un Estado políticamente soberano y una nación económica autónoma. El estado era el mayor propietario de tierras del país; en 1870 solamente el 1,6% de la superficie era de dominio privado (Pastore, 2008: 186). La economía campesina experimento en esa época su mayor desarrollo económico gracias al acceso a tierras y provisión de insumos para la producción de parte del Estado. (Barrios e Ibañez, 1997).

El primer gobierno de la posguerra, a cargo de Bernardino Caballero, iniciaba la venta de enormes extensiones de tierra a capital extranjero de tal forma que entre los años 1881-1914 pasaron a manos privadas el equivalente al 64% de la superficie del territorio paraguayo (Galeano, 2011: 5) y para el año 1930, 19 corporaciones poseían más de la mitad de las tierras del país (Fogel, 2001: 31). La promulgación de leyes, que declaraban inviolable la propiedad privada, implicó la configuración de nuevas relaciones sociales - con la propiedad privada como columna vertebral- y la pérdida de la noción de derecho de uso, vigente en la segunda mitad del siglo XIX. (Riquelme, 2003).

La constitución del latifundio llevo a una masiva expulsión del campesinado de sus tierras y coloco el cimiento de la actual estructura

agraria: la concentración de enormes superficies de tierras en manos de unos pocos propietarios, en su mayoría extranjeros, y el minifundio campesino de una mayoría empobrecida. La masiva migración- temporal o permanente se convierte, desde ese momento, en una característica inherente del campesinado paraguayo (Galeano, 1978). Rebeliones y resistencias a las expropiaciones ocurrían en el tiempo y en el espacio, sin que las protestas condujeran a articulaciones sociales y a una fuerza política que podían poner en cuestión el poder del latifundio.

Solamente durante un breve periodo de apertura política- la denominada “revolución febrerista”, se logró una alianza multisectorial bajo el gobierno de Coronel Franco cuando se sancionó el Estatuto Agrario, el cual incorporó el concepto de “Reforma Agraria” y se popularizó el lema “La tierra es de quien la trabaja”. La promulgación del Decreto N° 1060, que establece la función social de la propiedad privada, admite la expropiación de tierras con una extensión mayor a 1.200 hectáreas. En 18 meses, se expropiaron 590.000 hectáreas para crear nuevas colonias campesinas- experiencia única en la historia paraguaya. La política de distribución de la tierra fue la principal razón por la que el gobierno de coalición sería derrocado un año y medio más tarde. El gobierno sucesor, bajo el General Morínigo, inicio una “contra reforma agraria” (Pastore, 2008: 355).

LA “CONTRARREFORMA AGRARIA” DE STROESSNER (1954 -1989)

Cuando el general Stroessner llega- a través de un golpe militar- en el año 1954 al poder, la presión por la tierra era uno de los factores que podían amenazar la estabilidad del régimen.^{1 2} Asesorado por la política de la Alianza para el Progreso- pacto promovido y financiado por el gobierno Kennedy a fin de desalentar rebeliones campesinas y movimientos revolucionarios e impulsar la modernización agraria (Kay, 2003)-, el régimen stronista impulsaba proyectos de colonización para asentar a campesinos en regiones vírgenes.^{3 4} Esta política correspon-

1 Es en esa época cuando se crea la *Asociación Rural del Paraguay (ARP)*, el más poderosos grupo de presión hasta la actualidad.

2 El censo del año 1956 señala que las propiedades campesinas, con menos de 50 hectáreas, constituían el 95% de las fincas registradas pero solo ocupan el 6% de la superficie censada. La mayor parte de los campesinos se encontraban en una precariedad con respecto a la titularidad de posesión, uno de los motivos del éxodo rural (Kretschmer y Riquelme, 2014).

3 Mediante la creación del Instituto del Bienestar Rural, el Estado obtuvo la potestad de la distribución de tierras. Interesante es que el concepto de reforma agraria del 1936, que tenía como objetivo la expropiación de tierras, fue reemplazada con la de “Bienestar Rural”.

4 Las familias campesinas asentadas no superaba en la década del 60 y 70- época de

día al objetivo de apaciguar las tensiones sociales en las zonas tradicionales de asentamientos pauperizadas; política que se convirtió también en una estrategia clave de cooptación política y legitimación de la dictadura.

A la pregunta planteada por Kay (2003: 222), si la reforma agraria tuvo éxito “al originar la incorporación social y política, o sea, superar la marginación tradicional del campesino del sistema social y político”, sostenemos que las políticas agrarias tuvieron un efecto solo a corto plazo. La dictadura garantizaba más bien la estabilidad política y la subordinación campesina con el objetivo de garantizar la continuidad del latifundio (Lara Castro, 2008). De hecho, el campesinado logró reproducirse como sector social al obtener su medio de producción- la tierra-, aunque la cantidad de familias beneficiarias era moderada- y producir alimentación y *cash crops* para el mercado internacional. Sin embargo, los proyectos de colonización se ejecutaban sin provisión de infraestructura y acceso a servicios básicos de tal forma de que se reproducía en pocos años el proceso de empobrecimiento de las unidades campesinas, conduciendo a un acelerado proceso de minifundización o expulsión de sus tierras por deudas contraídas (Palau y Heikel, 1987).

Paralelamente, el régimen dictatorial profundizaba la extranjerización de tierras públicas y la entrega fraudulenta de tierras fiscales a personas vinculadas al régimen, sin que sean beneficiarios del Estatuto Agrario (las denominadas “tierras mal habidas”). La peculiaridad del caso paraguayo consiste en que el Estado incentivó la inmigración extranjera a la región, para lo cual se modifica inclusive la Constitución Nacional del 1967 para facilitar la venta de tierras en áreas de frontera a extranjeros. Brasil, con un rol hegemónico en la región luego de firmar el contrato de Itaipu, tenía un interés peculiar en los espacios fronterizos y promueve una política transfronteriza para convertirlos en “un territorio integrado y controlado pacíficamente por el mercado” (Souchard, 2007: 88).

De esa forma, la frontera agrícola se expandió desde el Brasil hacia el Paraguay, uniéndose la “marcha hacia el este” del Paraguay con la “marcha hacia el oeste” del Brasil, con un enorme impacto en la configuración de la estructura agraria (Kohlhepp, 1984). Las áreas limítrofes con Brasil (los departamentos de Amambay, Canindejú y, sobre todo, el del Alto Paraná) han sido la puerta de entrada para el

apogeo de habilitación de colonias- 100.000 o 120.00 familias campesinas. (Galeano, 2011: 12). La mayoría de la ocupación del espacio era resultado de la colonización espontánea, atraída por la apertura de la frontera agraria y la posesión reconocida posteriormente por el IBR con la figura legal del “ocupante pacífico”.

proceso de modernización capitalista de mano de capital brasileño que avanza desde entonces continuamente hacia las regiones centrales del país.

Desde Brasil se transfirieron la agricultura capitalista, el modo de uso de la tierra y los principales rubros de comercialización (soja y menta). Desde aquí también se trasladaron colonos brasileños de tipo *farmer*, marginados económicamente y desplazados por la avanzada modernización agraria en su propio país y, posteriormente, las agroindustrias, atraídas por la puesta en valor de la región por la hidroeléctrica de Itaipu. La modernización de la agricultura empresarial- con tecnología moderna y aplicación de insumos químicos- generó un proceso de aumento de producción-modernización -acumulación y capitalización, en continuo crecimiento, que fue absorbiendo sucesivamente unidades económicas más débiles (Palau y Heikel, 1987). Es en esa época cuando se inicia el proceso de territorialización del sistema agroindustrial, diluyendo fronteras y creando territorios transfronterizos.

EL SURGIMIENTO DEL SIN TIERRA Y LA GÉNESIS DEL MOVIMIENTO CAMPESINO

Es a partir de los primeros años de la década del ochenta que se observan indicios de una disputa territorial entre el campesinado y el latifundio ante el agotamiento de las tierras fiscales. Esto coincidía con una creciente presión por la tierra, generada por el reflujo de campesinos desempleados a sus hogares maternos al finalizar las obras de construcción de la hidroeléctrica Itaipu.⁵ Estos conflictos coincidían con una acentuada crisis económica y política ante la cual nuevos movimientos sociales reclamaban derechos cívicos y libertades públicas. Para anticipar un cambio político ante la progresiva movilización social, personas del entorno del general Stroessner realizaron un golpe de Estado el 3 de febrero de 1989 que obligaba al dictador a abandonar el país y buscar asilo en Brasil. La “transición democrática” era, entonces una transición pactada por fracciones de poder para garantizar la continuidad del sistema político y económico así como la permanencia del Partido Colorado en el poder (Lara Castro, 2008).

Desde el día de la caída de la dictadura, campesinos emprenden ocupaciones de tierra en todo el país- la mayoría de forma espontánea y sin previo proceso organizativo. En el primer año de la transición

5 La construcción del megaproyecto impulsó un auge económico en Paraguay -denominado “milagro paraguayo” - que consolidó el régimen autoritario y permitió absorber el creciente excedente de mano de obra de campesinos empobrecidos o sin-tierra.

democrática (1989), alrededor de 19.000 familias habían reclamado más de 360.000 has. de tierra (Nagel, 2005: 203) y solamente entre los años 1989 a 1999 se produjeron 434 casos de conflictos de tierra (Riquelme, 2003: 31). La caída de la dictadura fue, entonces, el contexto político, que permitía la expresión de un conflicto social reprimido: la falta de acceso a tierra.

La identificación de un problema en común- la falta de tierra- impulsó un proceso de articulación entre pares en torno a acciones colectivas, como ocupación, manifestaciones, cortes de rutas conduciendo a una progresiva articulación social, proceso que dio origen a nuevas organizaciones campesinas. Esta articulación condujo a la primera gran movilización campesina de la historia social el día 16 de marzo 1994, con la participación de 20.000 campesinos aglutinados en diferentes organizaciones, y con la demanda principal de tierra y políticas agrarias inclusivas (Informativo Campesino, 1994). Con ello, el campesinado instala a nivel nacional la problemática de la tierra y se convierte, a partir de ese momento, en interlocutor del Estado. Sin embargo, esta unidad se fragmenta posteriormente. Hasta la actualidad las diferentes organizaciones campesinas tienen enormes dificultades de aglutinarse alrededor de demandas comunes, restándole fuerza a las demandas comunes del movimiento campesino.

La génesis del movimiento campesino paraguayo se ubica entonces en los espacios de conflictos de tierra y, en específico, en las ocupaciones de tierra, y en una etapa política de reclamo de reconocimiento de sus derechos ciudadanos y de esperanzas de construcción de un sistema democrático e incluyente. De hecho, la democracia abrió nuevos espacios de articulación y libertad de expresión y el derecho a la tierra fue consagrada en la nueva Constitución Nacional del año 1992.

Sin embargo, los respectivos gobiernos no tendrían voluntad para implementar una redistribución de tierras ni para reorientar las políticas agrarias ante la profundización de la crisis campesina durante la década del noventa.⁶ Las acciones del Estado fueron más bien gestiones aisladas que respondieron a la presión política de las organizaciones sociales. El sociólogo Riquelme (2014: 56) concluye que la “reforma agraria paso a formar parte del discurso y estrategia de los gobiernos, pero sin poder consolidarse como una política que transformara la estructura territorial y buscara un desarrollo económico

6 La caída del precio de algodón- principal cultivo de comercialización- más la declinación de su rol de productor de alimentos- su participación disminuyó del 47 % en el año 1982 al 22% en el 1990 (Brunstein, 2008: 346)- generó el aumento de las tasas de pobreza y migración rural-urbana. La pobreza se incrementó entre los años 1995 al 1997 de un 37,2% a un 51,6% (Nagel, 2005: 208).

y social de la población rural, como establece la Constitución Nacional". Las organizaciones campesinas, a su vez, levantan la postura de que una democracia solo puede ser realizada mediante la democratización del acceso a la tierra. O sea, la cuestión de la tierra se comprende como un problema estructural de la sociedad paraguaya y como aspecto central para generar sustanciales cambios socio-económicos y políticos.

LA OCUPACIÓN DE TIERRA COMO ESPACIOS DE FORMACIÓN, ORGANIZACIÓN Y TERRITORIALIDADES CONTRAHEGEMÓNICAS⁷

La lucha por la tierra forma parte de un proceso de resistencia contra la expansión del capital y las ocupaciones de tierra se deben comprender como una estrategia campesina para contrarrestar su destrucción. O sea, las ocupaciones son un aspecto inherente del capitalismo agrario y expresión de las contradicciones que genera (Fernandes, 2010).

Las experiencias de las ocupaciones de los primeros años luego de la caída de la dictadura- la mayoría surgían de forma espontánea y aisladas en diferentes espacios- generaron un proceso de concientización y organización de tal forma que para fines de la década de 1990, las ocupaciones fueron lideradas por organizaciones campesinas con una metodología establecida y con un programa de concientización de los sin -tierras. En los espacios sociales, los dirigentes realizan un trabajo de formación y debates, donde se aborda la problemática estructural de la tierra, las relaciones sociales que implica la concentración de tierras y las diferentes concepciones de tierra de parte de las diferentes clases sociales. La tierra experimenta una revalorización como asiento de un colectivo con historia y cultura propia que se contrapone a la concepción empresarial como mercancía y fuente de acumulación capitalista.

La temática del desarrollo rural es otro eje de los debates ya que la crisis campesina no se resuelve solo con la conquista de un pedazo de tierra sino mediante un programa de desarrollo rural que tenga como finalidad el arraigo campesino, pero parte de paradigmas divergentes del discurso hegemónico de desarrollo. A continuación, surgen en diferentes comunidades experiencias autogestionadas, que tienen como finalidad la sustentabilidad y arraigo campesino. Aunque sean mayoritariamente experiencias locales, constituyen espacios de experimentación de nuevas prácticas, tanto productivas como políticas, donde los campesinos se convierten en sujetos políticos en la construcción de una sociedad diferente.

7 Este capítulo se basa en investigaciones propias en los departamentos del Alto Paraná y San Pedro entre los años 2006 a 2011.

Los campesinos han transformado, mediante sus acciones colectivas, los espacios, convirtiéndolos en territorios campesinos e impregnándoles sus propios sistemas de organización socio-económico y su propia territorialidad. Con la conquista de las tierras, el campesinado se territorializa y, con ellos, las luchas sociales ya que estas no se agotan con la conquista de la tierra. Desde sus mundos de vida, el campesino enarbola nuevas luchas sociales que se inscriben en la intención de mejorar y defender sus condiciones de reproducción social, proceso en el cual formula e experimenta nuevas propuestas de desarrollo rural, con lógicas y concepciones divergentes del capitalismo agrario.

En este sentido, la resistencia del campesinado se debe comprender como afirmación de su modo de producción, que es un modo de vida y cultura, o como dice Bartra (2008: 156):

“La clave del derecho a quedarse esta en la revalorización de la comunidad agraria y la economía campesina, y en un plano más general, en el reconocimiento y ponderación de las actividades domésticas, comunitarias y asociativas en pequeña y mediana escala no como remanentes del pasado ni como lastres tecnológicos y económicos sino como prefiguración de un futuro posindustrial, poscapitalista, poseconomico”.

La formación y concientización de la población rural empobrecida condujo a un sólido nivel de conciencia y capacidad de análisis político que llevó a una alta capacidad de movilización en contra de proyectos neoliberales, que se pretendían implementar a inicios del nuevo milenio, como la privatización de la empresa estatal de electricidad ANDE en 2002. Ante la presentación de una propuesta de ley de privatización en el año 2003, las organizaciones sociales- articulados en una alianza multisectorial bajo el protagonismo campesino- lograron frenar las políticas neoliberales mediante manifestaciones, piques y bloqueos de ruta durante 17 días.

LA TERRITORIALIZACION CAMPESINA A TRAVÉS DE LAS OCUPACIONES DE TIERRA

Los auges de conflictividad rural y de ocupaciones se ubican en el año 1989- año de la caída de la dictadura, en el año 2004- contexto de una expansión del agronegocio-, y en el año 2008, en medio de una enorme crisis de la economía campesina a consecuencia de la territorialización del agronegocio; crisis que coincide con la asunción del Gobierno de Fernando Lugo (Informativos Campesinos, 1989-2009).

Todos los asentamientos campesinos creados posterior al 1989 son resultado de la lucha por la tierra (Riquelme, comunicación personal). No existe en Paraguay un registro fehaciente sobre la cantidad de familias asentadas y tierras entregadas pero la encuesta agropecuaria

del MAG del año 2002 arroja luz sobre el importante impacto de la lucha por la tierra con 22.949 nuevas fincas campesinas asentadas (Kretschmer y Riquelme, 2014). El registro del INDERT señala la creación de 277 nuevas colonias entre 1990 y 2004, con una superficie total de 508.171 has. No obstante, organizaciones campesinas denunciaron, a inicios del nuevo milenio, que aún hay 300.000 familias sin acceso a tierra (Riquelme, 2003).

Sin embargo, a partir del año 2002, la creación de nuevos asentamientos disminuyó a consecuencia de la influencia del neoliberalismo en el tema tierra, el avance del agronegocio así como el fraccionamiento de las organizaciones campesinas. Durante el gobierno de Frutos (2004 -2008) se habilitaba muy pocas asentamientos y bajo Lugo (2008-2012) ninguno (Kretschmer y Riquelme, 2014).

TRANSFORMACIONES AGRARIAS Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS DISPUTAS TERRITORIALES

En el nuevo milenio, Paraguay sufre, como toda América Latina, profundas transformaciones agrarias por la instalación del nuevo sistema agroalimentario global. La demanda de agrocombustibles y el aumento de consumo de carne conducen en Paraguay a la vertiginosa expansión del cultivo de la soja y la ganadería. Sobre todo la soja genéticamente modificada se convierte en la punta de lanza de las transformaciones agrarias y la profundización de la dependencia de la economía nacional de empresas transnacionales.

En pocos años, el pequeño país se convirtió en el cuarto exportador de la soja con lo que profundizó la dependencia de empresas multinacionales y la pérdida de la soberanía económica, política y social (Palau, 2004). Seis empresas transnacionales (Cargill, ADM, BUNGE, Louis Dreyfus, Noble, Contipar Agua) dominan el 60 % de las exportaciones (Rojas, 2009). A diferencia de Brasil y Argentina, Paraguay no industrializa la soja ni tiene un impuesto sobre ella lo que le vuelve atractivo para inversiones extranjeras.⁸

En un lapso de sólo cuatro años, entre 2002 y 2006, el área de siembra de soja a nivel nacional se incrementó cerca de 925.852 has. El acelerado ritmo del capital -con su inmensa capacidad de incorporar en poco tiempo grandes extensiones de tierra-, su gran poder económico así como la benevolencia de los respectivos gobiernos e instituciones públicas, condujeron a la expulsión masiva de campesinos e indígenas de sus tierras. Investigaciones señalan que entre 2002

⁸ En el año 2008, el 93,4% de las exportaciones estaba constituido por materias primas y materias primas procesadas; la soja y sus derivados conforman el 57%, seguida por las carnes bovinas, con un 13% (Boletín Mensual de Comercio Exterior 2009: 2).

y 2003 14.000 familias habrán abandonado sus tierras (Palau et al. 2007: 61) y se calcula que la mitad de la superficie de soja pertenecía originalmente al campesinado (Glauser, 2009:49). O sea, hay una directa relación entre el aumento de la superficie de soja y la concentración de la propiedad privada, así como entre la territorialización del agronegocio y la desterritorialización campesina.

El crecimiento vertiginoso de la superficie cultivada con soja expulsó a las poblaciones campesinas y distritos enteros se vaciaron de poblaciones, sobre todo en los departamentos limítrofes con Brasil (Alto Paraná y Canindeyú). Desde las regiones fronterizas (departamento del Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa) la frontera sojera avanza hacia nuevas áreas, y sus únicos obstáculos es la presencia de asentamientos campesinos y comunidades indígenas donde el agronegocio tropieza con un fuerte arraigo campesino y su tenaz resistencia al modelo sojero. Las disputas territoriales adquieren progresivamente un carácter violento, resultado de la pretensión del agronegocio de dominar los territorios campesinos y ejercer control absoluto sobre ellos.

La expansión del agronegocio provocó la resistencia del campesinado a su destrucción intensificándose los conflictos territoriales. El campesinado retoma en el año 2004, cuando asume el presidente Nicanor Frutos la presidencia, con fuerza la lucha por la tierra mediante ocupaciones de tierra, que se convierten también en estrategia para frenar el avance del agronegocio. La alianza entre dos sectores campesinos- los que buscan defender sus comunidades ante el acaparamiento del agronegocio y los campesinos sin tierras- da una fuerza particular a la lucha campesina ante el capital agrario.

El nuevo gobierno, sin embargo, enfrenta el auge de las ocupaciones con una represión con niveles desconocidos en la era post-stroista; los desalojos se realizan de forma coordinada entre el Poder Judicial, Poder Ejecutivo, las FFAA y la Policía Nacional. (Informativo Campesino 2004). La judicialización de las protestas sociales se convirtió en una estrategia efectiva para contrarrestar las protestas sociales y la lucha por la tierra. A consecuencia, se registra en los siguientes años un reflujo de ocupaciones de tierra. La violencia estatal y la criminalización de las luchas sociales es denunciada como “una manera de facilitar y garantizar la ampliación de la frontera de la soja transgénica” (Misión Internacional de Observación al Paraguay 2006:6).

“POR LA VIDA Y LA SOBERANÍA”: CONFLICTOS AMBIENTALES COMO NUEVA DIMENSIÓN DE LAS LUCHAS CAMPESINAS

Desde el año 2003 se registran conflictos rurales que son indicadores de la transformación agraria por la fuerza del mercado- el agronegocio con la aplicación de biotecnología. Lo más sentido por las

comunidades son las fumigaciones indiscriminadas que afecta la salud humana, la producción y la flora y fauna, aspectos que se suman a la expulsión de las tierras. Ante las masivas fumigaciones, se registran nuevas formas de resistencia campesina que aglutinan a comunidades en defensa de sus mundos de vida y resistencia a su expulsión. La territorialización del agronegocio acentúa, entonces, la contradicción del modelo actual del capitalismo: la destrucción de los recursos naturales con lo que pone en entredicho la reproducción de las sociedades humanas.

El campesinado -para el cual la problemática es de carácter estructural (concentración de tierras)- contrapone una modernidad alternativa que promueve en sus espacios de vida la autonomía campesina -con un control social sobre las tierras-. Desde esa vivencia, se recrean prácticas ecológicas, económicas y culturales -en un movimiento entre tradición e innovación-, donde el modo de producción campesino se convierte en síntesis de la disputa por diferentes concepciones de vida, sociedad y economía. Entonces, la cultura y cosmovisión campesina adquieren enorme significación política, y permite, por un lado, reavivar la identidad campesina y, por el otro, levantar demandas inmediatas pero siempre vinculadas a otras más estructurales y globales.

Durante el año 2003, la problemática era asumida como una lucha “Por la vida y el medio ambiente”, y es a partir del 2004 cuando las organizaciones campesinas más importantes van direccionando sus críticas al modelo agroexportador en general y específicamente al sojero, trascendiendo los análisis coyunturales para vincularlo con la necesidad de discutir un nuevo modelo de desarrollo alternativo a los planes y recetas del neoliberalismo (Palau y Kretschmer, 2004). La globalización no solo ha profundizado las disputas por los territorios sino también ha impulsado debates sobre modelos societarios alternativos ante los fracasos de las políticas neoliberales.

La creación del “Frente Nacional de Lucha por la Soberanía y por La Vida”, en julio de 2004, con coordinaciones a nivel distrital y departamental, se convirtió en una importante plataforma de denuncias, propuestas y acciones colectivas que incorporan el aspecto de los conflictos ambientales como un nuevo eje que amenaza la sustentabilidad campesina. Bajo este prisma, todo el sentido y buena parte del accionar surge de la posesión de la tierra como espacio ambiental con todos sus recursos naturales y biodiversidad, lo cual constituye el soporte para obtener un sinnúmero de bienes: trabajo, alimentación, salud, cultura, educación, recreación, libertad y participación. La creciente conciencia ecológica implica una crítica a las políticas hegemónicas de desarrollo, desde el abordaje de la sustentabilidad y conservación del medio ambiente.

Las diferentes concepciones de los dos actores principales -campesinado y sojeros- encuentran su expresión en el debate público sobre una nueva ley de agrotóxicos, presentada por las organizaciones sociales en el año 2007 y rechazada por el Parlamento. Dos conceptos se contraponen en ese debate: el “respeto a la vida” versus la evocación al “desarrollo”. Para el sector sojero, la crítica de la aplicación de biotecnología, y del modelo de desarrollo que representa, es equivalente al rechazo del desarrollo y progreso. El discurso -donde la productividad es el argumento principal- niega la alteridad y diversidad social y cultural de los pueblos, dejando entrever trazos del histórico colonialismo interno.

TERRITORIALIZACION DEL AGRONEGOCIO Y DESTERRORIZACION DEL CAMPESINADO

En el año 2008, el 83% de la superficie de las tierras agrícolas se encontraban bajo producción de monocultivo y solo el 16,8 % de las tierras estaban cultivado por el campesinado (Riquelme, 2014: 55). La concentración de tierras, que aumento considerablemente, fue provocada en Paraguay por tres rubros agropecuarios: la ganadería, por un lado, y la soja y maíz, por otro, productos de comercialización con uso múltiple, los denominados *flex crops* (Borras, 2011: 9-11).

El sector campesino es el gran perdedor del nuevo sistema agroalimentario, modelo que favorece a los segmentos ligados al agronegocio pero margina a los pequeños agricultores en la producción de alimentos para la sociedad. En solo seis años (2002-2008), 38.206 fincas dejaron de existir. El campesinado perdió en el 2008 casi una tercera parte de su territorio, en comparación a 1991. Las fincas campesinas con una extensión menor de 50 hectáreas han disminuido un 27,3 %; estas tierras se convirtieron en territorio del agronegocio.

La modificación del sistema agroalimentario y la pérdida del rol campesino de la producción de alimentos se reflejan de forma emblemática en el cultivo de maíz, un comestible ancestral de las poblaciones rurales y base alimentaria de la población paraguaya. En el año 1991, el 78% de la superficie de maíz en todo el país era labrada por el campesinado mientras que para el año 2008 solo 26% de la superficie era sembrada por el pequeño agricultor. La concentración de la producción de maíz, que va de la mano con la concentración de tierras, demuestran las siguientes cifras: en el año 2008, 819 latifundios concentran 303.403 hectáreas de plantación de maíz mientras que 188.600 fincas campesinas plantan 25.952 hectáreas (Kretschmer y Riquelme, 2014). 54% de la producción de maíz pertenece, además, a explotaciones de procedencia extranjera, en su mayoría brasileña, datos que confirma la extranjerización de las tierras y la producción.

Los resultados del censo agropecuario corroboran también la existencia de una agricultura sin campesinos (Rubio, 2003). Casi 100.000 familias campesinas han abandonado sus tierras y migrado, en su gran mayoría, a centros urbanos, formando parte de los cinturones de pobreza.

El enorme desarrollo del agronegocio en Paraguay, no obstante, provoca conflicto ya que el campesinado se resiste y se opone a su destrucción por el capitalismo. En ese contexto, cuando- con la asunción del ex obispo Lugo al Gobierno en el año 2008- el campesinado retoma masivamente las ocupaciones de tierras con las expectativas de que el gobierno de alternancia implemente una reforma agraria postergada. Sin embargo, en el mismo año de la asunción de un gobierno de alternancia, el mundo fue sacudido por una nueva crisis financiera, energética y alimentaria. La tierra, considerada anteriormente como una inversión volátil, se convirtió en una fuente segura de inversión y especulación y adquiere, consiguientemente, un nuevo valor como fuente de acumulación capitalista. Esta situación destruye las pretensiones de los sectores excluidos históricamente de una Reforma Agraria.

VIEJOS PROBLEMAS Y NUEVAS CONFLICTIVIDADES BAJO EL GOBIERNO DE LUGO (2008- 2012)

La asunción del ex obispo Fernando Lugo en agosto de 2008 rompe- como primer Presidente que no pertenece al Partido Colorado- la hegemonía de éste luego de sesenta y un años. El presidente obtuvo un amplio respaldo de la mayoría de las organizaciones campesinas que consensuaron con él un programa con tres principales objetivos: la profundización de la democracia, la recuperación de la soberanía nacional (en especial la energética), y la Reforma Agraria. La temática del acceso a la tierra vuelve a colocarse - luego de años de criminalización de las luchas sociales y reflujos de las movilizaciones y ocupaciones- en primer plano de la agenda política. Semanas antes de la asunción del nuevo presidente, campesinos sin tierras realizaban ocupaciones que llegaron a más de 100 campamentos en todo el país, en un momento que coincide con la época de siembra de soja. El desalojo violento de casi todas las ocupaciones en pocas semanas puso de manifiesto el escaso margen de poder de hecho del Presidente y demuestran el poder del aparato de justicia en la defensa de la propiedad privada.

Las disputas territoriales trascienden a los ámbitos del Estado y se intensifica alrededor de la cuestión respecto a cuál institución debe asumir el liderazgo de la *Coordinadora Ejecutiva de la Reforma Agraria*

(CEPRA),⁹ un programa integral de asistencia al campesinado: el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDERT) o el Ministerio de Agricultura (MAG). El CEPRA fue boicoteado por parte de los ministerios, sobre todo por el MAG, institución en manos del agronegocio. Paralelamente, el parlamento recorta el presupuesto del INDERT, pero aumenta el del MAG (Palau et al.2010). La iniciativa del INDERT de recuperar *tierras malhabidas*, de pequeños lotes en manos de brasileños, fue motivo principal de la interpelación del Presidente del INDERT por el Parlamento. Los avances del gobierno Lugo en materia de tierras son cuasi nulos. La gestión de la SENAVE- bajo la dirección de Miguel Lovera, que pretendió institucionalizar la gestión del Estado como ente reguladora y de control de semillas transgénicas e insumos químicos así como el cumplimiento de leyes ambientales- provocó la ira del agronegocio que debe su “desarrollo” a la “benevolencia” de los entes del Estado.

Las movilizaciones campesinas, a su vez, sufrieron un reflujo por la magnitud del aparato represivo, la judicialización de las luchas sociales pero también la actitud de la dirigencia nacional que apostó más en transformaciones desde las escasas instancias de poder, donde tenían alguna incidencia, que en la organización y movilización desde las bases. La ocupación de tierras en el año 2011 con la participación de más de 10.0000 personas sin tierras en las tierras Nacunday , denunciadas como ilegalmente apropiadas por el del sojero Faveiro, llamado “el rey de la soja”, vuelve a colocar las disputas territoriales en la arena política, generando fuertes controversias entre las diferentes clases sociales. Evidencia ante la luz pública, como ningún otro conflicto, los cimientos fraudulentos del poder de la oligarquía y la complicidad de los entes públicos (Fogel). Este caso puso también en el tapete la falta de voluntad de los diferentes gobiernos de dar una solución a las tierras malhabidas, apropiadas ilegalmente por el latifundio, y su devolución al sujeto de la Reforma Agraria: los campesinos.

Otro conflicto de tierra, también en tierras malhabidas reclamadas por campesinos desde el año 2004, se convirtió en el escenario para ejecutar un golpe contra la joven democracia paraguaya. Faltaban nueve meses para las elecciones nacionales cuando ocurrió la denominada masacre de Curuguaty. El objetivo de perpetuar ese golpe fue, como nos explica Lara Castro (2014), el interés de los sectores hegemónicos de “preservar el control del sistema”- herencia y continuidad del stronismo- y el control del aparato estatal, históricamente en manos del latifundio.

9 La CEPRA tenía como finalidad coordinar, entre 24 instituciones públicas, la asistencia integral a asentamientos campesinos seleccionados.

LA MASACRE DE CURUGUATY (15. 6. 2012): EL AGRONEGOCIO CONTRAATAACA

El día 15 de junio de 2012, 17 personas - once campesinos y seis policías - murieron durante un operativo fiscal-policial con fines de desalojo, efectuado contra familias campesinas sin tierra que habían ocupado un predio conocido como Marina Kue, en el distrito de Curuguaty.^{10 11} La “masacre de Curuguaty” se ha convertido en uno de los casos más graves de violación de derechos humanos y criminalización de las luchas sociales en América Latina, en cuyo trasfondo se encuentra la demanda del acceso a tierra (FIAN).

El Ministerio Público levanto acusación contra campesinos y campesinas, o sea la fiscalía investiga la muerte de los policías pero no las circunstancias de la de los campesinos, sosteniendo que las familias campesinas tendieron una emboscada a la policía. Organizaciones nacionales e internacionales han denunciado públicamente irregularidades y atrocidades durante la investigación penal, en la acusación fiscal y en la audiencia preliminar. También se han denunciado ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas y otras violaciones de derechos de campesinos durante y después de la masacre (Codehupy, 2012).

“El caso Marina Kue evidencia la absoluta falta de un sistema de gobernanza responsable de la tierra en Paraguay, la manifiesta desprotección administrativa y judicial de los derechos humanos de los campesinos y las campesinas sin tierra, y la práctica sostenida de empleo de las fuerzas represivas del Estado para salvaguardar los intereses de los grupos poderosos del país. Además, el proceso penal de los campesinos y campesinas acusados por la matanza desnuda la parcialidad del Poder Judicial y del Ministerio Público paraguayos” (FIAN, 2014).

La masacre de Curuguaty se convirtió en el pretexto para la destitución del Presidente Fernando Lugo una semana después, el día 22 de junio de 2012, mediante un juicio político, impulsado por el Parlamento pero cuestionado por carecer de legalidad y legitimidad constitucionales (Estrago, el al. 2012). Se produjo de este modo la interrupción

10 Se trata de Nacunday I y II, habilitadas como colonias oficiales en 1973 con una superficie de 30.000 hectareas, apropiadas por sojeros. El conflicto de tierras remonta a finales de la década del 90 y fue avivado por la nueva organización Los Carperos (Fogel, 2013: 78-9).

11 Estas tierras, denunciadas como tierras malhabidas, han sido reclamadas por campesinos desde el año 2004. El supuesto propietario- no existe un título sobre la propiedad- es Blas N. Riquleme, un personaje clave del stronismo y con una enorme influencia política hasta la actualidad y una de las personas más ricas del país. (CODEHUPY, 2012).

del frágil proceso de apertura democrática, iniciado en 1989 tras 35 años de dictadura militar stronista, imponiéndose la restauración de un régimen conservador y subordinado económicamente a los intereses del agronegocio. Este acontecimiento deja en descubierto la multidimensionalidad de la temática de la tierra y los poderes que sustenta la concentración de la misma.

Desde el golpe parlamentario se viene ejerciendo una política agresiva contra las poblaciones rurales marginadas y organizaciones campesinas denuncian la intencionalidad de “vaciar el campo de campesinos” para “liberar” el territorio para el agronegocio. Desde la masacre de Curuguaty, el capitalismo agrario ejerce, en complicidad con las instituciones estatales, una brutal violencia en su intencionalidad de apropiarse y controlar territorios campesinos e indígenas (Franceschelli y Rojas, 2014). El presidente Cartes que asume la presidencia en agosto 2014- su elección fue considerada por algunos sectores como la legitimación del golpe parlamentario- apunta claramente al saqueo de los recursos naturales y la entrega de los territorios al agronegocio.

El ataque más grave a la soberanía es ley de Alianza Pública Privada de octubre del 2014 que privatiza servicios sociales, infraestructura, hidroeléctricas y de los recursos naturales, con una duración hasta 40 años, sin beneficio alguno para el país. No es casual, que unas semanas antes, se dictó la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna- que otorga a las Fuerzas Armadas la facultad de intervención en “el restablecimiento del orden interno”-, que legitima la presencia de militares en combate a la supuesta guerrilla en el Norte, región con alta presencia campesina, lo que equivale a una militarización de las áreas rurales. Ambas leyes otorgan al Ejecutivo un poder absoluto, violando el principio democrático de equilibrio entre poderes, principios constitucionales y estándares de derechos humanos y restauran un poder centralizado y sin control de la sociedad civil (Base Investigaciones, 2013).

CONCLUSIÓN

El caso paraguayo evidencia que la concentración de la tierra es la causa central de la violencia social y estructural en el país que pone en entredicho el ejercicio de la democracia. El latifundio como base del sistema económico ha ejercido, desde la época de la Colonia- con excepción de la época de DR. Francia- poder político sobre la totalidad de la sociedad. El agronegocio -la forma moderna del latifundio- ha ahondado aún más la concentración del poder en el contexto mundial de acaparamiento de tierras y neo- extractivismo.

Pero el capitalismo agrario acentúa también las contradicciones sociales por la destrucción de los recursos naturales y el despojo de las poblaciones rurales marginadas. El campesinado, a su vez, convertido

en sector residual en la fase actual de acumulación capitalista, se opone a la intencionalidad de su desterritorialización y resiste al despojo de sus tierras y al atropello a sus comunidades.

En el marco de las luchas de tierra y ante la expansión del agonegocio, los campesinos organizados reinterpretan y revalorizan su mundo de vida y exploran propuestas alternativas de desarrollo agrario. Los campesinos paraguayos no solo han transformado mediante sus luchas al espacio, convirtiéndolo en territorios campesinos, sino también han modificado a la sociedad en su conjunto en búsqueda de una mayor democratización de la sociedad y una inclusión de los sectores subalternos y excluidos históricamente.

La masacre de Curuguaty del año 2012, sin embargo, fue el intento más atroz de obstruir las luchas campesinas por sus derechos y el proceso de democratización. Con esta masacre, Paraguay se inserta en la tradición de conflictos rurales sumamente violentos en América Latina, continente donde “la violencia rural ha sido endémica y persistente a través de la historia de América Latina”, con raíces que se ubican “en un sistema agrario basado en la desigualdad y la exclusión” (Kay, 2003: 221).

El trágico caso de Curuguaty, sin embargo, no es un hecho aislado sino refleja una tendencia mundial. En el año 2012, la cantidad de personas asesinadas, por defender sus tierras y recursos naturales o reclamar tierra, se triplicó en comparación a los diez años anteriores (Global Witness, 2014). En otras palabras, los acontecimientos recientes en Paraguay se enmarcan en el contexto global de acumulación por desposesión (Harvey) y la brutal competencia por el dominio de tierra y los recursos naturales, con consecuencias nefastas para los pueblos latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios, Galeano; e Ibáñez, Rivarola 1997 *La economía campesina paraguaya. Tipología y propuesta de políticas diferenciadas*. (Asunción: FAO).
- Bartra, Amando 2008 *El hombre de Hierro* (México: Ítaca/UACM/UAM).
- Base Investigaciones 2013 “Paraguay S.A.: ¿La nueva empresa del grupo Cartes?” en <http://www.baseis.org.py/base/leermasDestac.php?noticia=842>.
- Borras Jr., Saturnino M.. 2011 “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia”. Borrador. <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/estudios/borras.pdf> (07.06.2014).

- Borras, Saturnino 2012 *Tendencias políticas en disputa por la gobernanza global del acaparamiento de tierras* (Amsterdam: Trans National Institut).
- Brunstein, Alegre 2008 “Tendencias de las políticas públicas y la pobreza rural campesina en Paraguay” en: Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Campana por la desmilitarización de las Américas 2006 *Misión Internacional de Observación a Paraguay*.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) 2012 *¿Qué pasó en Curuguaty? Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue*. (Asunción: CODEHUPY)
- Estragó, Gloria, Mendoza Ortiz, Bobadilla E., Alderete A., Almada P., López X. González S. 2012 *¿Por qué es ilegal e ilegítimo el juicio político a Fernando Lugo?* (<http://de.scribd.com/doc/101031707/POR-QUE-ES-ILEGAL-E-ILEGITIMO-EL-JUICIO-POLITICO-A-FERNANDO-LUGO> (07.06.2014))
- Fernandes M, Bernardo 2010 “Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial” en: Sposito, Eliseu S y Sant’Anna, João (comps.) *Uma geografia em movimento* (São Paulo: Editora Expressão Popular).
- FIAN Internacional 2014 *Conflicto Agrario y criminalización de campesinas y campesinos: el caso de Marina Kue y la masacre de Curuguaty* (Heidelberg: FIAN Internacional).
- Fogel, Ramón 2001 *Las Luchas campesinas: Tierra y condiciones de producción*. (Asunción: CERI, y CIPAE).
- Fogel, Ramón 2013 *Las tierras de Nacunday, Marina Kue y otras calamidades*. (Asunción: Servilibros).
- Franceschelli, Ines y Rojas, Luis 2014 *Tierra, agronegocios y Derechos Humanos*. Informe Noviembre 2013-Marzo 2014. (Asunción: Base Investigaciones).
- Galeano, Luis 1978 “Dos alternativas históricas del campesinado paraguayo. Migración y colonización (1870- 1950)” en: *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción).
- Galeano, Luis 2011 *Las dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. El caso de Paraguay*. Informe preliminar. Inédito.
- Glauser, Marcos 2009 *La extranjerización del territorio paraguayo* (Asunción: BASE-IS).
- Global Witness 2014 *The dramatic rise of killings of environmental and land defenders 2003-2013* (London: Global Witness).

- Informativo Campesino. *Revista mensual del área de socio-gremial. 1989-2008* (Asunción: Centro de Documentación y Estudio).
- Kay, Cristóbal 2003 “Estructura agraria y violencia en América Latina” en: *Sociologías* (Porto Alegre) año 5, N°.10.
- Kohlhepp, Gerd 1984 “Colonización y desarrollo dependiente en el oriente paraguayo” en: *Revista Geográfica*, N° 99.
- Kretschmer, Regina y Riquelme, Quintín 2014 *Concentración de tierra y producción en Paraguay. Análisis comparativo de los censos agropecuarios 1991 y 2008*. (Asunción: OXFAM (en prensa).
- Lara Castro, Jorge 2008 “Paraguay” en: Sader, Emir; Jinkings, Ivana; Nobile, Rodrigo y Martins, Carlos Eduardo (coord) *Enciclopedia contemporánea de América Latina y el Caribe*. (Madrid: CLACSo).
- Lara Castro, Jorge 2014 “Paraguay vive en una “dictadura perfecta”” en <http://ea.com.py/v2/paraguav-vive-en-una-dictadura-perfecta/> (visto el 7 de agosto 2014).
- Nagel, Beverley 2005 “El movimiento campesino confronta la crisis agraria” en: Abente, Diego y Masi, Fernando (ed.) *Estado, economía y sociedad. Una mirada internacional a la democracia paraguaya* (Asunción: CADEP).
- Palau, Marielle y Kretschmer, Regina 2004 “La guerra de la soja y el avance del neoliberalismo en el campo paraguayo” en *Observatorio Social de América Latina* (año V no. 13) (Clasco: Buenos Aires).
- Palau, Tomas 2004, *Avance del monocultivo de la soja transgénica del Paraguay. Capitalismo agrario y expulsión campesina*. (Asunción: CEIDRA)
- Palau, Tomas y Heikel, Maria Victoria, 1987 *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola* (Asunción: Base Investigaciones).
- Palau, Tomas; Cabello, Daniel; Maeyens, An; Rulli, Javiera; y Segovia, Diego 2007 *Los Refugiados del Modelo Agroexportador. Impactos del monocultivo de la soja en las comunidades paraguayas* (Asunción: Base Investigaciones).
- Palau, Tomas; Riquelme, Quintín; Rojas, Luis 2010 *Acciones del gobierno Lugo para la reforma agraria entre agosto de 2008 y junio de 2010*.(Asunción: Desarrollo con Derechos Humanos).
- Pastore, Carlos 2008 *La lucha por la tierra*. (Asunción: Intercontinental)
- Riquelme, Quintín 2003 *Los Sin- tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino* (Buenos Aires: CLACSO)
- Riquelme, Quintín 2014 “El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos” en: Dobreé, Patricio (comp.)

La tierra en Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos
(Asunción: Diakonia).

Rojas, Luis 2009 *Actores del agronegocio en Paraguay* (Asunción: Base Investigaciones).

Souchard, Sylvain 2007 *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. (Asunción: UNFPA).

Rubio, Blanca 2003 *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal* (México: Universidad Autónoma de Chapingo).

REFORMA AGRARIA EN EL PARAGUAY. RETROCESOS Y LUCHAS*

Ramón B. Fogel**

El artículo se refiere a la profunda desigualdad en el reparto de la tierra, asociada últimamente a su acaparamiento, se examinan también las circunstancias en que la reforma agraria se incorporó a la agenda pública, y las formas utilizadas por la alianza conservadora y ultra-conservadora para abortar esa propuesta; estos medios incluyen desposesión violenta y utilización del sicariato. Finalmente se analizan escenarios posibles que pueden alterar las tendencias.

LA ESTRUCTURA SOCIO ECONÓMICA

La región del Paraguay tiene rasgos peculiares, ya que se trata de un país eminentemente agrario, que descansa sobre la agro exportación; de lejos es el país con mayor contribución de la agricultura al PIB

* Texto actualizado del documento presentado en el Seminario “La actualidad de la reforma agraria en Latinoamérica y el Caribe”, realizado en Asunción en el 2008, y que contó con Tomás Palau como entusiasta coorganizador. Estas notas se escriben precisamente en homenaje a este notable sociólogo, al que recordamos por su capacidad intelectual de interpelarnos sobre aspectos críticos de nuestra realidad, entre ellos las consecuencias de la sojización. Tomás permanece en los debates con las organizaciones campesinas, en sus bases, y en los procesos de comunicación constante con todos los grupos movilizados.

** Investigador del Programa Conjunto de Investigación Universidad Nacional de Pilar / Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).

(Cuadro 1), de ahí que cualquier planteo sobre el desarrollo nacional debe basarse en el desarrollo rural; no solo el modelo de producción agrario se basa en la agro exportación sino toda la economía nacional, y los principales actores tienen su inserción así como sus intereses en ese modelo agroexportador, básicamente en el agronegocio agrícola y ganadero (Palau, 2008).

Las inequidades grandes en el mundo rural se expresan en una alta concentración de la tierra; ésta es la más elevada de América Latina, llegando en el Coeficiente de Gini a 0.93 en el último registro (CEPAL, 2007); ya en el 2008 las grandes explotaciones de 500 hectáreas y más que representaban menos del 3% del total detentaban el 85,8% de la superficie total de las explotaciones censadas. En el otro extremo las explotaciones menores a 20 hectáreas que constituyen el 83,2% de las unidades productivas censadas detentaban solo el 4,12% de la superficie total.

Esta desigualdad en la distribución de la tierra se proyecta en las grandes asimetrías en la distribución de ingresos que también se estuvo agudizando en los últimos años llegando la diferencia entre el quintil más pobre y el más rico a una relación de 1 a 49, vale decir, el ingreso del quintil más rico es 49 veces mayor que el del quintil más pobre.

Cuadro 1
Indicadores de desarrollo socio económico de países sudamericanos

Países Sudamericanos	% de contribución de la agricultura al PIB	% de exportaciones de bienes: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	% de productos manufacturados en total exportación	% de Población Urbana	Agricultura	Cuenta Propia	Distribución de ingreso
							Gini - Rural
Argentina	4,6	16.58	32	92	s/d	20	s/d
Bolivia	13	4.17	21	64	32	44	0,632
Brasil	5,2	9.39	54	83	19	24	0,548
Chile	5,5	9.4	18	87	12	20	s/d
Colombia	s/d	s/d	39	77	s/d	s/d	s/d
Ecuador	10,3	20.76	12	63	30	33	s/d

Paraguay	19,2	51.03(*)	16	59	31	37 (**)	0,570
Perú	7,2	6.08	19	73	37	43	s/d
Uruguay	7,4	15.58	42	92	5	25	s/d
Venezuela	3,4	0.067	11	93	9	35	s/d

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL (2007).

(*)Banco Central del Paraguay, Estadísticas Económicas: *agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca* (2006).

(**)Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos, Paraguay 2006.

LA REFORMA AGRARIA EN LA AGENDA PÚBLICA Y LA REACCIÓN DE FUERZAS CONSERVADORAS

La profunda desigualdad en el reparto de la tierra se agravó en los últimos años con el acaparamiento de brasileños, y el avance de la soja, expulsó, como sigue haciéndolo hoy, a poblaciones campesinas e indígenas a través de diversos métodos. Este acaparamiento de tierra por parte de brasileños es de tal extensión que ya en el 2008 en el departamento de Alto Paraná el 62,5% de las fincas mayores a 1000 hectáreas era detentada en propiedad de extranjeros, de los cuales 55% es de brasileños; en Canindeyú la proporción de brasileños entre los propietarios de más de 1000 hectáreas llega al 60%. Vale decir una característica importante del nuevo actor es su nacionalidad (MAG, Censo Agropecuario 2008) en una estructura agraria muy peculiar uno de los actores dominantes es extranjero, que además estigmatiza a la población campesina paraguaya, discriminada en su propio país (Fogel y Riquelme, 2005).

En ese contexto, en los últimos meses del 2008 se instaló en la agenda pública del país la reforma agraria, y una alianza amplia de fuerzas políticas la incorporó como propuesta de gobierno y obtuvo apoyo mayoritario del electorado, a pesar de grandes dificultades; así, en el Paraguay resurgió el tema que se creía ya perimido (Carter, 2008).

El electorado apoyó una propuesta emancipadora de Fernando Armindo Lugo (2008 - 2012) y ganó por un buen margen pero no pudo alterar la composición conservadora del poder legislativo; la oposición abierta por parte de sectores conservadores y ultra conservadores a la propuesta ganadora que no llegó a materializarse, se hizo sentir pronto (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, 2008). El solo discurso crítico hacia la desigualdad y favorable a la reforma agraria había causado tal molestia en la oligarquía que comenzó a conspirar desde los primeros meses; el golpe parlamentario de junio del 2012 fue el resultado.

Precisamente el allanamiento de una tierra fiscal usurpada por empresarios sojeros y el montaje del asesinato de campesinos y policías, que salió de cauce y resultó en la mayor masacre campesina, una matanza de once campesinos y seis policías en Marina Kué (Curuguaty), fue el argumento utilizado para el juicio político La Alianza conservadora y ultra conservadora reaccionó en el mismo frente sojero, avisando a campesinos que no pueden recuperar tierras públicas usurpadas por latifundistas² (Fogel, 2013).

La reforma agraria pasaba a ser un anacronismo y sobre todo una cuestión altamente peligrosa. En el escenario emergente un rasgo importante pasó a constituirse, el uso sistemático de fuerzas armadas en operativos represivos para dismantelar todo intento de oposición al avance sojero; ciertamente hacía ya 10 años se movilizó el ejército contra campesinos. En aquel momento ya eran seiscientos los campesinos que estaban imputados por la fiscalía (Palau, 2005). Sin embargo en los últimos años esa intervención de las fuerzas armadas se vuelve más sistemática e intensiva, y se incorporan nuevos elementos a las operaciones represivas.

La guerra a muerte a las organizaciones campesinas que apoyaban la reforma agraria estaba declarada, aunque eso creara malestar entre los oficiales según refiere un agente pastoral:

“Nos dijo el comandante de las Fuerzas de Tarea Conjunta: a nosotros los militares nos duele que recibamos órdenes de apuntar nuestro fusil a los paraguayos, ahora se nos impone que nosotros tenemos que cuidar a los sojeros brasileros, menonitas o de otros países, en perjuicio de los paraguayos, y no lo queremos hacer” (monseñor Pablo Cáceres, 2014; enfatiza palabras de un comandante).

La represión cada vez más sanguinaria no cambió la naturaleza del conflicto central en la sociedad paraguaya, la lucha por la tierra sigue siendo la de mayor relevancia central y el problema se agravó en los últimos años, luego del referido aciago golpe que permitió la profundización de políticas neoliberales, mientras se intensifica la supuesta criminalización de organizaciones campesinas y se asesina selectivamente a dirigentes vía sicariato. En los ataques con violencia creciente perpetrados por latifundistas, sojeros y narcos, buscan básicamente eliminar focos de resistencia contra la expansión ilegal de

2 Federico Franco, el que asumiera la Presidencia luego del golpe parlamentario también reconoce ahora que la masacre de Curuguaty que provocó la destitución de su predecesor, Fernando Lugo, fue algo “fraguado y preparado” en el desalojo de campesinos de las tierras que ocupaban, que son tierras del Estado. Última Hora 22/06/2014.

la soja transgénica y sobre todo el desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas para ocupar sus territorios.

La práctica de la eliminación física de campesinos e indígenas no es nueva; entre 1989 - 2013 fueron ejecutados o desaparecidos ciento quince dirigentes y miembros de organizaciones campesinas y todos ellos quedaron impunes. A partir del 2012 aumentó la frecuencia de ejecuciones (CODEHUPY, 2014; Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco, 2014). Para garantizar la impunidad, la estrategia utilizada con más frecuencia para eliminar testigos consiste en imputar a los que puedan testificar, siendo el caso de la masacre de Marina Kué un caso ilustrativo, ya que el fiscal interviniente imputó a sesenta y un campesinos.

Los indígenas Pai Tavytera también fueron víctimas, básicamente de narcos y narco ganaderos; en pocos años, en el departamento de Amambay fueron asesinados veintiséis indígenas (Tierra Viva, 2014). En todos estos casos el Estado ha permanecido indiferente, y los crímenes quedaron impunes; con matones armados los perpetradores van apropiándose progresivamente de las tierras de los indígenas.

Lo ocurrido en el norte de la Región Occidental ilustra las continuidades y los cambios de los mecanismos represivos utilizados contra organizaciones campesinas; se trata de un territorio controlado por mafias desde décadas atrás y con alta incidencia de pobreza extrema. Curiosamente los tres distritos que concentran gran parte de la población campesina del departamento de Concepción conforman el territorio de mayor expansión de la soja transgénica (Cáceres y Valiente, 2014).

Un caso que ilustra bien los mecanismos utilizados en los últimos años es el que se da en Kuruzú de Hierro (Distrito de Azote'y); en el 2008 comienza la persecución contra la organización campesina local que dos años atrás denunció la violación de distintas leyes que afectaban directamente a la comunidad, tales como las que regulaban las fumigaciones y los desmontes, así como la ausencia de franjas protectoras.

La insistencia de los campesinos de Kuruzú de Hierro hizo que el Estado interviniera a través de distintas instancias, comprobándose la violación sistemática de leyes ambientales por un brasilero propietario de la estancia Santa Herminia. A results de la investigación de las denuncias se establecieron penas al propietario infractor, tales como la reforestación de una superficie importante, así como la reafirmación de la obligación de establecer cercas vivas que protegieran de las fumigaciones con agrotóxicos a la población vecina.

Dos años después del inicio de estas denuncias se incendió un depósito del propietario en cuestión, que pudo ser un auto incendio y en

el lugar apareció un panfleto firmado por el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) que sería un grupo guerrillero criminal; a partir de ese momento quedó en el olvido el origen del conflicto y las condenas que nunca fueron cumplidas, y en cambio, los campesinos de Kuruzú de Hierro aparecieron como cómplices del grupo guerrillero criminal de reciente aparición.

La Fiscalía interviniente consideró que el incendio fue autoría de este grupo criminal, sin tomar en cuenta que la SEAM, la propia Fiscalía y el SENAIVE habían constatado la comisión de delitos denunciados por los campesinos que ahora aparecían como una organización relacionada con el grupo criminal. Así los denunciados contra el avance criminal de la soja con sus fumigaciones fueron asociados al EPP como su segundo anillo (Cáceres y Valiente, 2014; Pereira, 2008). Desde entonces en la versión de las fuerzas represivas los guerrilleros se mimetizan en la población campesina y los campesinos organizados serían su segundo anillo.

En los últimos dos años el uso del sicariato afectó por lo menos a ocho líderes campesinos que se oponían a la expansión ilegal de la soja, y los que se oponían a la usurpación de tierras fiscales por los sojeros; en la investigación fiscal y policial estos asesinatos son presentados como “ajustes de cuentas” situando a las víctimas en el mismo nivel que los sicarios, y esta versión es ampliamente difundida por la prensa comercial. (*Última Hora* 2014 (Paraguay) 13 de marzo; *HOY* 2014 (Paraguay) 14 de agosto; *HOY* 2014 (Paraguay) 17 de setiembre; ANA 2013 (Paraguay) 20 de febrero).

La aparición de pistoleros civiles o matones para resolver conflictos ligados a la tierra es cada vez más frecuente. En mayo del corriente año en dos desalojos ordenados por terratenientes en comunidades indígenas fueron los paramilitares o civiles armados quienes trabajaron en forma conjunta con las fuerzas policiales. No solo desde la policía se tolera a los paramilitares sino que se complementan recíprocamente; esa operación conjunta se repitió en el mes de junio de este año en el desalojo de una comunidad campesina (Informativo Base IS, 2014).

La alianza anti campesina no solo busca bloquear todo intento de reforma agraria, ya que fundamentalmente busca apropiarse de todo el territorio de campesinos e indígenas para el agronegocio. Circunstancialmente los componentes de esta alianza están fortalecidos; así, el grupo latifundista tiene más poder con la valorización de la tierra que resulta de la verdadera burbuja inmobiliaria.

Los grupos que expresan los intereses del capital transnacional y su prolongación los sojeros, tienen intereses anti campesinos, y esa coincidencia les lleva a acciones conjuntas. Este conglomerado controla la provisión de insumos de cultivos transgénicos y los canales

de comercialización en mercados globalizados y actualmente, cuando ya están cerrando el control total de tierras, el capital trasnacional establece nuevas formas de penetración en el campo, estableciendo consorcios con empresas preexistentes, tal es el caso de PAYCO con diez empresas agropecuarias.³

Este consorcio tiene financiación del Banco DEG del Bankengruppen alemán, que se presenta con rostro altruista al promover “el crecimiento sostenible y el progreso”; en la constitución de PAYCO, en el 2013, participó también Espíritu Santo Internacional S.A. conglomerado portugués de inversiones que por sus prácticas financieras irregulares fue calificada en el 2013 como en “graves condiciones” según publicación de Wall Street Journal de diciembre del 2013.

OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

La coalición conservadora anti campesina con su proyecto territorial excluyente, salvo breve periodo, contó con el apoyo del poder legislativo, el poder judicial y de los gobiernos mismos. Lo notable es que después del quiebre institucional del 2012, el apoyo del gobierno a la coalición de fuerzas conservadoras, pasó a ser abierto y sistemático.

Antes no se había llegado a la cooperación entre paramilitares y la policía, y se intensifica con la cooperación abierta desde el Estado la eliminación de movimientos campesinos y populares que tomen conciencia de su situación y denuncien las injusticias; anteriormente no se había dado tampoco carta blanca para matar -ley de por medio— a las fuerzas represivas como se hace ahora. Se dieron además desde el gobierno iniciado en agosto del 2013 otras iniciativas que favorecen la expansión continua de la soja transgénica. Al eliminarse la necesidad de evaluación del impacto ambiental, para diversos emprendimientos, que favorecen la deforestación que en el 2013 quintuplicó los índices anuales.⁴

Por si todo fuera poco se reafirma la decisión de no cobrar impuestos a la exportación de soja y se destina parte del préstamo obtenido con la colocación de bonos para la producción de soja y maíz en gran escala⁵; en esta emisión de bonos, el Estado paraguayo se somete a tribunales extraterritoriales en la solución de eventuales controversias planteadas por los acreedores, respondiendo a criterios ya establecidos en la Ley de Alianza Público - privada de reciente sanción⁶.

3 El conglomerado PAYCO comprende: Golondrina S.A., Ganadera Corina S.A., Campos y Haciendas S.A. el Consorcio ForCerPa y siete estancias ganaderas.

4 *La Nación* 2014 (Paraguay) 17 de julio.

5 Boletín Red Rural 2014 (Paraguay) 30 de agosto.

6 La Ley de Alianza Público - privada es una privatización encubierta y todo

En un gobierno de los empresarios - que ya no utilizan intermediarios - y para los empresarios, se bloquea toda posibilidad de cobrar impuesto a los sojeros y la presión fiscal se mantiene alrededor del 12% del PIB, muy por debajo del promedio de América Latina que llega al 19% (Ramírez, 2013). Ésta muy baja presión tributaria del país se proyecta en el limitado gasto per cápita anual en programas sociales, que llega a 133 U\$S, por lo menos diez veces menor que en otros países de la región (CEPAL, 2010); los gastos e inversiones en colonización quedan comprendidos entre los programas sociales.

LA RESISTENCIA CAMPESINA

No obstante el clima de terror creado por las fuerzas represivas, la respuesta campesina se da en diversas regiones ante el avance legal de los cultivos de la soja transgénica y de los delitos ambientales que perjudica a sus comunidades, incluso en los asesinatos de campesinos a manos de fuerzas represivas, los vecinos próximos de inmediato acuden a los lugares en los que sus pares son asesinados y debilitan las posibilidades de “plantar evidencias” que se practica en la forma emergente de terrorismo de Estado.

Solamente a título de ejemplo, recientemente las comunidades campesinas de San Juan Nepomuceno se movilizaron para impedir que un empresario sojero secase un estero y un riacho que les hubiera afectado; más que recurrir a instancias oficiales que no prestarían mucha atención a sus demandas, los movilizadores detuvieron directamente los cultivos que hubieran contaminado cursos de agua. En este caso los asentamientos vecinos impiden la expansión ilegal del cultivo de la soja transgénica, que se hubiera dado, incluso desecando cursos de agua.⁷

Si por un lado la meta es de territorio libre de campesinos y de indígenas estos se mantienen en pie de lucha para reconquistar sus territorios, movilizándose en diversos puntos. Esto se da con frecuencia con la recuperación de parcelas mal adjudicadas en colonias nacionales, básicamente a brasileños y brasiguayos; esta es una modalidad nueva de lucha.

En esos espacios se dan encuentros entre portadores de culturas distintas, entre colectividades etnoculturales diferentes, lo que configura un campo peculiar, en el cual la diferenciación socio-económica

el patrimonio del Estado puede ser administrado por empresas privadas; se puede otorgar la concesión por treinta años con facultades para establecer normas técnicas y tarifas. El Estado termina abalando el financiamiento ya que garantiza tarifas y ganancias.

7 *E'a* 2014 (Paraguay) 6 de septiembre.

coincide con la diferenciación etnocultural, siendo la configuración de campesinos paraguayos la más pobre y vulnerable; en ese campo se están dando cambios sustanciales en la identidad de los campesinos paraguayos que inicialmente estaba referida a su modo de vida asociado al policultivo y a la comunidad con sus pares. En el contexto emergente esa identidad pasa a ser replanteada ya por referencia directa a los brasileños, y a la resistencia al control territorial de aquellos, que cuentan con apoyo del gobierno brasileño, y de las distintas fracciones de la burguesía agraria.

El componente etnocultural de los enfrentamientos entre, por una parte brasileños y brasiguayos, que han adquirido, en muchos casos en forma irregular parcelas en colonias nacionales, y campesinos paraguayos que buscan recuperar esas parcelas, otorga rasgos peculiares al conflicto agrario, que enfrenta al propio Estado paraguayo con el brasileño. A este último pidieron protección los brasiguayos y brasileños afectados por las movilizaciones campesinas; en la reacción insólita un general brasileño afirmó que el Brasil es una potencia y que debe exhibir esa potencia, en sus movimientos militares de amedrentamiento en la frontera con Paraguay. Lejos de tener efecto disuasivo, estas medidas más bien aparecen como provocando reacciones en cadena por parte de campesinos paraguayos que están reclamando la recuperación de parcelas irregularmente adjudicadas a brasileños y brasiguayos no beneficiarios del Estatuto Agrario.

La representación de estos conflictos por parte de los campesinos paraguayos está marcada por la complejidad, ya que los actores a los que se enfrenta se asocian a arenas distantes; la desterritorialización se da en la medida que las relaciones entre clases que se dan en el mundo rural dependen tanto de Itamaraty como de los intereses y decisiones de las grandes corporaciones biotecnológicas que operan desde sus remotas centrales; en realidad los empresarios sojeros son solo clientes de las grandes corporaciones.

A MODO DE CONCLUSIÓN. LOS ESCENARIOS POSIBLES

En la construcción de escenarios consideramos tanto factores estructurales como coyunturales, y nos interesa tanto lo que nos depara el mediano plazo, considerando las tendencias observadas que pueden evolucionar sin contratiempos, como también prestamos atención al escenario en caso de que las tendencias actuales sean modificadas como resultado de la acción social de las clases y grupos afectados negativamente, e incluso de fallas en mismo modelo vigente.

Mientras los factores estructurales remiten a la alianza de distintos sectores del empresariado rural, con las grandes empresas, y las grandes corporaciones transnacionales ligadas a la soja transgénica,

y a la fuerza de esa alianza; en el plano político, estas grandes corporaciones cuentan con el apoyo de organismos de cooperación al desarrollo, del Departamento de Estado norteamericano del propio gobierno brasileño. De no alterarse las tendencias estructurales el proyecto territorial excluyente de los grupos dominantes, que proponen una verdadera “limpieza étnica” del campo, con la expulsión de los campesinos e indígenas de sus tierras, puede ganar aún más terreno para el agronegocio.

También el desarrollo de fuerzas productivas puede colisionar con leyes de la naturaleza, afectando las relaciones que los sojeros mantienen con otros actores; en efecto, las tecnologías asociadas a la manipulación genética de la soja puede provocar la proliferación de malezas resistentes al herbicida, al punto de tornar inviable la producción de los granos en cuestión; el mismo cambio climático puede trastornar seriamente la producción del complejo de soja.

Estos trastornos que podrán provocar cambios en el modelo productivo vigente, ciertamente alterará también las relaciones que mantienen los actores dominantes, que hoy se oponen abiertamente a la reforma agraria; lo decisivo en la coyuntura, es la resistencia campesina que pese al clima de terror instaurado por las fuerza represivas, sigue manifestándose denunciando las barbaridades. Esa resistencia puede debilitar los compromisos de los actores políticos con la alianza anti campesina.

La producción del agronegocio también podrá ser afectada por la crisis de la economía globalizada, asociada a la caída de la demanda.

La relocalización en el Brasil de los brasileños y brasiguayos que adquirieron ilegalmente parcelas en colonias nacionales, con apoyo del gobierno brasileño, es otro mecanismo que puede facilitar el manejo de la crisis rural.

En realidad la construcción efectiva de alternativas, la implementación de proyectos emancipadores asociados a la reforma agraria sólo será posible con la transformación del Estado, con su descolonización, lo cual supone la incorporación del Paraguay en alianzas y bloques regionales que permitan encarar los procesos desterritorializados que se viven; ese nuevo Estado, que posibilite la reforma agraria, deberá previamente viabilizar el ejercicio pleno de la soberanía nacional, con capacidad de garantizar en su territorio la vigencia de sus instituciones y sus leyes incluyendo las de ordenamiento territorial.

Esta recuperación del Estado para la nación supone un cambio en la correlación de las fuerzas políticas en los poderes ejecutivo y legislativo, y una transformación total del Poder Judicial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANA 2013 (Paraguay) 20 de febrero.
- Banco Central del Paraguay 2006 *Estadísticas Económicas: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca* (Paraguay).
- Boletín Red Rural 2014 (Paraguay) 30 de agosto.
- Carter, Miguel 2008 *Combatendo a Desigualdade Social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil* (São Paulo: Editora da UNESP).
- CEPAL 2007 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. (Santiago de Chile: United Nations)
- CEPAL 2010 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile).
- Cáceres, Pablo y Valiente, Benjamín 2014 “Relatos que parecen cuentos” en <www.youtube.com/watch?v=FhkNOvnaCvU> acceso 5 de julio de 2014.
- CODEHUPY - Coordinadora de Derechos Humanos Paraguay 2014 *Informe Chokokue* (Asunción, Paraguay).
- Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos 2006 (Paraguay). *E'a* 2014 (Paraguay) 6 de septiembre.
- Fogel, Ramón y Riquelme, Marcial 2005 *Enclave Sojero: Merma de soberanía y pobreza*. (Asunción - CERi).
- Fogel, Ramón 2013 *Las Tierras de Ñacunday, Marina Kue y otras calamidades* (Asunción: Servilibro).
- Informativo Base IS* (Paraguay) Agosto, 2014.
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, 2008. “Estrategia para la Reforma Agraria” *Comunicado para los medios de prensa* (Asunción) 10 de noviembre.
- La Nación* 2014 (Paraguay) 17 de julio.
- MAG 2008 *Censo Agropecuario* (Paraguay).
- Palau, Tomás 2005 “El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos” en *OSAL* (Buenos Aires: Clacso) N° 16.
- Palau, Tomas 2008 “Ideas simples sobre la reforma agraria (para una agenda nada sencilla)” en *Revista Acción* (Asunción) N° 290.
- Pereira, Hugo 2008 *Departamento de Concepción. Riqueza y Desigualdad Social*. (Concepción Paraguay: ed. Litocolor).
- Ramírez, J. 2013 “Mejorar la cantidad y calidad del gasto social: un desafío clave del nuevo gobierno” en *Economía y sociedad análisis de coyuntura mensual* (Asunción) N° 10.
- Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco 2014 *Violencia e impunidad hacia el Pueblo Pai Tavyterã - Kaiowa. Aproximación a la situación de violaciones de derechos humanos en la frontera paraguayo-brasileña* (Asunción, Paraguay).

Ramón B. Fogel

Última Hora 2014 (Paraguay) 22 de junio.

Última Hora 2014 (Paraguay) 13 de marzo; *HOY* 2014 (Paraguay) 14 de agosto; *HOY* 2014 (Paraguay) 17 de setiembre;

LA AGRICULTURA EN CUBA Y LAS REFORMAS AGRARIAS

Angelina Herrera Sorzano*

INTRODUCCIÓN

La estrategia de desarrollo de la economía cubana se ha basado a través de la historia, en gran medida, en los aportes del sector agropecuario. A pesar de la importancia relativamente baja del producto bruto agrícola en relación al global (el 20% en 2012), la agricultura ocupa un lugar destacado por el efecto multiplicador que presenta para la economía; porque el 20 % de población económicamente activa labora directamente en el sector agropecuario y a ellos se vinculan más de 2 millones de personas atendiendo al tamaño medio de la familia cubana, por tal motivo se puede estimar que la economía familiar de cerca de cuatro millones de cubanos (casi la tercera parte de la población total) depende de la actividad agropecuaria. Por último hay que señalar que este sector económico contribuye a la solución de problemas fundamentales de la Economía del país. De aquí la importancia de analizar los problemas de la tierra y de la agricultura pues es una actividad económica que no solo se va a encargar de la producción de alimentos o de su vinculación con otros sectores de la economía por su efecto multiplicador; también es una actividad de la que va a depender una gran parte de la población del país.

* Profesora Titular Facultad de Geografía. Universidad de La Habana. Cuba. e-mail: aherrera@geo.uh.cu

En este artículo se realizará un análisis de las distintas reformas agrarias que se han ido produciendo en el país, pero primero hay que tener en cuenta ¿qué es una reforma agraria? La reforma agraria aparece en el capitalismo como una necesidad coyuntural del capital, resolver la cuestión social que trae la concentración de la tierra, como el Estado no puede resolver este problema las reformas son movimientos oportunos para atenuar la presión social producto de la concentración de la tierra (Oliveira, 2007). La reforma agraria trae implícita un cambio o modificación en la estructura de la tenencia de la tierra, por tanto un cambio estructural, y como el propio significado epistemológico de la palabra indica, es rehacer o reparar algo. En países capitalistas, con la reforma agraria, la propiedad de la tierra cambia de manos de los latifundistas a los campesinos u obreros.

Según Mendonça Lima (1975: 5) la reforma agraria consiste en:

“... la modificación de la estructura agraria de una región o de un país determinado, mediante la ejecución de cambios fundamentales de las instituciones jurídicas agrarias, del régimen de propiedad de la tierra en la división de la misma.

Además de todo eso, presupone la construcción de obras y prestación de servicios de diferente naturaleza tendentes a incrementar la producción y mejorar la forma de distribución de los beneficios obtenidos de ella, a fin de conseguir mejores condiciones de vida y de trabajo, en beneficio de la comunidad rural.”.

Pero además destaca aspectos desde el punto de vista político, jurídico, económico, técnico y social. En lo político, contempla la participación del gobierno en la acción de planificar y llevar a efecto la reforma agraria; en lo jurídico, la regulación e instrumentación necesaria para llevarla a cabo; en lo económico, medidas necesarias para mejorar los indicadores de productividad y producción para llegar a una mejor distribución de la riqueza que promueva la conservación de las fuentes naturales de producción, para dividir los latifundios, para reagrupar los minifundios, etc.; en lo técnico, la modificación de las formas de trabajo, la mecanización, la aplicación de la tecnología y los sistemas de transporte se hacen necesarios; en lo social, abarca un gran número de cambios que conllevan al aumento del bienestar de la población que va desde un mejor estado de salud, educación, hasta el alimentario y la capacitación de los trabajadores, todo esto para la adaptación de la población a los cambios necesarios para un mejor vivir y trabajar en condiciones más favorables (Mendonça Lima, 1975) a lo que habría que añadir la eliminación de desigualdades sociales en el campo.

La reforma agraria debe contemplar dos políticas fundamentales, una que se encargue del tamaño de la propiedad y otra de la política

agrícola. Relativo al tamaño de la propiedad, en Cuba, por ejemplo, para la primera ley de reforma agraria que tuvo lugar en el año 1959, se decidió que, en las tierras que se entregaron, el techo de la propiedad para una familia de 4 personas sería de 67ha. La política agrícola debe velar por la concentración de la población, el acceso a los servicios educacionales, de salud, electricidad, agua potable, etc., la aplicación de tecnologías agrícolas y de estímulos a la producción, comercialización, crediticios y de seguro a los productos agropecuarios. En este sentido en Cuba lo primero que se realizó con la reforma agraria fue la concentración de la población para poder garantizar la electricidad, mejores condiciones en las viviendas y el acceso a la salud y educación para todos.

Otros autores, por ejemplo Lipton (2009) expone que la reforma agraria es una legislación que intenta redistribuir la tierra y así beneficiar a las personas elevando su estatus, poder y/o ingresos. Por tanto hay que tener en cuenta que la reforma de la tierra significa acceso a recursos para subsistir o para la comercialización de los excedentes que se obtengan.

Como antecedente histórico se puede hablar de tres tipos de reformas agrarias, el primer tipo se produce en la transición del feudalismo al capitalismo, especialmente en Europa. El segundo tipo se da en los países asociados a una revolución socialista. El tercer tipo asociado a la revolución mexicana. Estos tipos de reforma agraria podemos clasificarlos en tres grupos, las reformas orientadas a la subsistencia campesina o a pequeña escala familiar, las orientadas a economías planificadas de carácter socialistas donde la tierra es propiedad del Estado, o las orientadas a economías de mercado.

Pero lo más importante es interpretar la reforma agraria como un proyecto de Estado, que puede ser una reforma integral o parcial, entre los países donde se produce esta reforma integral destaca Cuba, que llevó a cabo su reforma, transformando globalmente las estructuras de producción, en este caso en una economía planificada, donde la propiedad de la tierra llegó a pasar en un 80% a manos del Estado. En este proceso se transformó la estructura territorial agrícola, mediante cambios en las relaciones sociales y de producción, con el fin de elevar la eficiencia agrícola y dar solución a problemas sociales y económicos que afectaban a una parte de la población.

Nova (1995), economista cubano, plantea que: “las relaciones de producción (relaciones económicas) dependen de cómo están distribuidos en la sociedad los medios de producción, de cómo está resuelto el problema de la propiedad de dichos medios. La forma de propiedad determina el carácter del nexo que une al productor con los medios de producción, no sólo en el proceso de producción material, sino también en las relaciones de intercambio, distribución y consumo”.

De aquí la importancia de analizar las reformas agrarias en Cuba y su evolución en el tiempo.

El objetivo del presente artículo es analizar la agricultura en Cuba mediante las diferentes reformas agrarias acontecidas, unas de carácter estructural y otras no, pero todas han tenido su impacto en la estructura, las formas de la propiedad o explotación de la tierra, en el uso de la tierra, en el tamaño de la propiedad, en la forma de la organización social de las personas que viven de la agricultura y trabajan para ella, en los volúmenes, variedad y en la orientación de las producciones agrícolas.

LAS PRIMERAS DOS LEYES DE REFORMA AGRARIA

La primera ley de reforma agraria cubana se firma el 17 de mayo de 1959, conforme al Programa del Moncada esbozado por Fidel Castro en su alegato a “La Historia me Absolverá”, alegato pronunciado en su auto defensa en el juicio por su participación en el ataque al cuartel Moncada en Santiago de Cuba, zona oriental del país en julio de 1953 y que, según Valdés (2010) mediante esta ley se pudo llevar a cabo el programa de transformación de la sociedad cubana desde los primeros años de la Revolución cubana, y que tenía por contenido la opción socialista asumida más tarde en el país. Por tanto esta ley desencadenó un gran impacto social ya que, fue la primera vez que se le entregó el título de propiedad de la tierra a los que realmente la trabajaban y, despojó a la oligarquía nacional y al imperialismo de considerables extensiones de tierras fértiles, eliminando el latifundio y fijando un límite máximo de 30 caballerías (402,6ha) para la tenencia de las tierras.

Los aspectos fundamentales de la primera ley de reforma agraria, a saber, son los siguientes: a) Se proscribieron los latifundios, el límite máximo de extensión de la propiedad se fijó en 402ha. b) Se expropiaron las tierras que excedieran las 402ha. c) Se prohibió la compra, arrendamiento, traspaso, concesión o herencia de la tierra por quienes no fueran ciudadanos cubanos. d) Se expropió la tierra sujeta a contratos de arrendamientos o aparcería. e) Se hicieron propietarios a todos los que trabajaban la tierra ya fueran arrendatarios, subarrendatarios, aparceros o partidarios y precaristas. Los que poseían hasta 26,8ha de tierra se les concedía gratis. Los que poseían más y no excedían de 67ha, recibían gratuitamente 26,8ha y se les otorgó el derecho de comprar el resto hasta llegar a las 67ha. Como resultado de su aplicación se eliminó la explotación de los campesinos por arrendatarios, aparceros, administradores, el desalojo de los campesinos sin títulos de propiedad, el latifundio, como derivación también se alcanzaron logros sociales que hasta ese momento nunca se habían logrado en el país.

Después de la primera ley de reforma agraria la estructura de propiedad de la tierra se transforma, dándole un peso muy importante a los pequeños propietarios o agricultores pequeños (ver cuadro 1). Con ella se aumenta la proporción de agricultores pequeños y

disminuye el número de latifundios, quedaron solo fincas grandes de más de 402ha siempre y cuando fueran consideradas de alta productividad.

Cuadro 1. Estructura de la propiedad antes y después de la primera ley de reforma Agraria.

Categorías de las fincas	Superficie en % Año 1959	Año 1960
Hasta 67ha	7,9	53,0
67 - 402ha	20,5	35,3
Más de 402ha	71,6	11,7

Fuente: Según Blanco, 1988, p. 406 en Geografía Económica de Cuba, tomo II.

Esta ley tenía el propósito de transformar el régimen jurídico de la tierra y su forma de explotación latifundista azucarera y ganadera predominante en Cuba, que a su vez supo aprovechar la trama territorial creada, precisamente, por estas grandes explotaciones. En virtud de la primera ley, pasó a manos del Estado el 40% de las tierras del país. La primera ley tuvo un corte democrático- burgués con una fuerte presencia estatal y nuevas relaciones de producción. A partir de aquí se sentaron las bases de la centralización de la actividad agropecuaria, propias de un país que pasa por un período de transición hacia el socialismo, hacia una economía planificada. Por esto se mantiene la mediana propiedad, pero se elimina el gran latifundio, además se fortalece a la pequeña propiedad por un lado, y a la estatalización por el otro. Las tierras que pasan al fondo del Estado fueron expropiadas a los grandes latifundistas nacionales o extranjeros. La propiedad privada agrupó el 60% de las tierras agrícolas restantes. Las fincas privadas se agruparon en tres categorías: pequeñas (hasta 67ha), medianas (67 - 402ha) y grandes (más de 402ha) ver cuadro 1.

En las tierras Estatales se construyen las siguientes entidades productivas o formas de explotación de la tierra:

a) Cooperativas cañeras, transformadas en 1962 en Granjas Cañeras y, que se fundaron en las grandes extensiones de tierra expropiadas a los latifundistas. Contaban con equipos de cultivo modernos y que, para aprovechar la infraestructura existente, no se parcelaron. Se fundaron 621 cooperativas que alcanzaron una extensión de 1.073.600ha y emplearon a 130.000 obreros agrícolas y 60.000 obreros eventuales en 1961, las cooperativas operaban en 160 centrales azucareros

(Aguirre, 1961; Valdés, 1990). Estas cooperativas carecían de un fondo para el desarrollo generado a partir de sus utilidades, lo que motivó su dependencia del Estado para este fin. La poca experiencia en este tipo de organización productiva, sumado al bajo nivel de los cuadros de dirección (en este período muchos de los cuadros técnicos salieron del país por la política migratoria sustentada por los Estados Unidos de América del Norte) y la no-aplicación de la experiencia administrativa acumulada en la etapa capitalista, provocó un descontrol de los recursos económicos financieros que llevaron a la mayoría de estas unidades a la irrentabilidad, lo que motivó su traspaso a Granjas Estatales entre 1962 y 1963 (Figuroa, 1997). No obstante su efímera existencia, ellas constituyen la primera experiencia de la cooperativización con obreros agrícolas, hecho sin precedentes en el país en este tipo de organización.

b) Granjas del Pueblo, que tuvieron su origen en las grandes extensiones ocupadas por los antiguos latifundios ganaderos. En un total de 292 Granjas se explotaba, de forma extensiva, el ganado en 2.697.420ha de tierra con un número muy reducido de obreros agrícolas (Aguirre, 1961; Valdés, 1990).

Como se puede ver, la primera ley de reforma agraria se orientó en tres sentidos:

- Repartir la propiedad de la tierra a todo aquel que la trabajara y que no era propietario (se reparten dos terceras partes de la tierra) fortaleciéndose la pequeña propiedad cuyo techo máximo serían 67ha.
- Cambiar el latifundio ganadero improductivo por Granjas del Pueblo Estatales.
- Crear una forma intermedia de producción, las Cooperativas Cañeras.

Esto permitió la consolidación de un extenso sector estatal en la actividad agropecuaria, promoviendo así la empresa agrícola socialista. La experiencia de la transformación socialista de la agricultura en la antigua Unión Soviética influyó grandemente en el modelo de reforma y reestructuración agraria implantado en Cuba, siguiendo en cierta medida la idea de los koljoses, basada sobre la propiedad cooperativo-koljosiana y sovjoses, y las estaciones de maquinarias y tractores, fundados sobre la propiedad Estatal; el carácter gradual y voluntario del paso de los campesinos a las granjas campesinas individuales de pequeña producción mercantil a las grandes cooperativas socialistas (Seráev, 1988).

La rápida transformación de la tenencia privada por colectiva y la intervención estatal, queda demostrada por la puesta en vigor de la segunda ley de reforma agraria (1963), motivada por la presión de los Estados Unidos de América del Norte sobre la economía y el Gobierno cubanos, y el papel que jugaron los propietarios de las fincas grandes y medianas que aún quedaban, en el desequilibrio político interno del país en transición al socialismo.

Lo primero que ocurrió con la segunda ley de reforma agraria fue la transformación de las cooperativas Cañeras en Granjas Cañeras, que unido a las Granjas del Pueblo, consolidaron la tenencia de la tierra estatal en Granjas Estatales y posteriormente, ya en 1963, con la nacionalización y adjudicación al Estado de todas las fincas rústicas superiores a 67ha (el techo de la propiedad privada pasa de 402ha a 67ha) se fortalece aún más la propiedad estatal en detrimento de la privada. En ese momento se crean las bases para una reorientación completa del espacio rural y la consolidación y fortalecimiento de las empresas agropecuarias estatales.

La Granja Estatal se dividía en departamentos, a los fines de organizar la distribución del trabajo; estos departamentos estaban a cargo de un jefe o responsable que tenía que responder por el desarrollo de la producción. Los departamentos a su vez se dividían en lotes, la dimensión de estos dependía del tipo de cultivo y esto permitió la formación de brigadas que logra la individualización de la responsabilidad en el proceso de la producción.

La humanización de la dura tarea del cultivo y la cosecha en la caña de azúcar y, la escasez de fuerza de trabajo dedicada a esta actividad, condujeron a introducir la mecanización en la cosecha y demás atenciones al cultivo, como alternativa para suplir este déficit. La mecanización también se llevó a otros cultivos, pero fue en la caña de azúcar donde ésta fue más significativa.

Para completar la mecanización cañera, en 1965 se ubicaron las primeras estaciones de beneficio y limpieza en seco de la caña, nombrados Centros de Acopio, generalizándose su utilización, esto produjo cambios en la estructura del corte y la organización de la zafra azucarera en general. También conllevó a la electrificación de importantes zonas cañeras en los centros de acopio y en las comunidades agrícolas asociadas a ellos. El proceso de la reforma agraria, todo el tiempo está acompañado de mejoras sociales para la población, la electrificación y concentración de la población son dos buenos ejemplos de esto (este proceso de concentración de la población se va dando en un inicio a nivel de las propias empresas estatales, pero con posterioridad se extienden hacia otras formas de explotación de la tierra).

Con estos avances tecnológicos se introducen otras formas organizativas territoriales de producción, para lograr mayor eficiencia con

los hombres y recursos que comenzaban a aglutinarse alrededor de los centros de acopio.

En 1964 eran propiedad del estado cinco millones de hectáreas de tierras de las cuales eran útiles para la agricultura 4,2 millones (Blanco, 1988; Valdés, 1990). La estructura de la tenencia de la tierra se transforma al ocupar el papel dominante el Estado, con la presencia de la empresa agrícola (ver cuadro 2). El tamaño medio de la propiedad privada era de 15,2ha y el peso de este tipo de propiedad va a ir perdiendo importancia paulatinamente a medida que se va afianzando la estatal, que en 1975 ya representaba el 80% del total de las tierras del país.

Cuadro 2. Estructura de la tenencia de la tierra en Cuba (en miles de hectáreas)

Año	Estatal	%	Agricultores pequeños (propiedad privada)	%
1959	3 400,0	39	5 400,0	61
1963	3 932,4	44	5 067,6	56
1964	5 187,8	58	3 812,2	42
1970	6 610,9	74	2 389,1	26
1975	7 908,9	80	1 971,7	20

Nota: El pequeño agricultor pertenece a las Cooperativas de créditos y servicios (CCS)

Fuente: Blanco (1988) y Valdés (1990).

En el balance de los resultados de la segunda ley de reforma agraria se tiene que:

- Se transforman las relaciones de producción en el campo, ampliando la propiedad estatal hasta el 63% de las tierras, desaparece el mediano propietario.
- Se amplía el fondo de tierra agrícola y se promueve la diversificación de la producción.
- Se humaniza el trabajo, cambian las condiciones de vida y de trabajo de la población rural.
- Se incorpora a la agricultura gran cantidad de profesionales y técnicos.
- Se sigue consolidando un sector estatal cada vez más extenso en la actividad agropecuaria y el reforzamiento de la empresa agrícola socialista

Con la promulgación de las dos leyes de reforma agraria se creó, fortaleció y consolidó un sector estatal en la agricultura que pasará a

dominar el 80% de las tierras agrícolas del país, estableciéndose las condiciones para la reorganización territorial de la agricultura de forma planificada, teniendo como uno de sus principios rectores la política de no dividir los grandes latifundios nacionalizados, sino promover las formas de propiedad no privadas (granjas estatales de producción y cooperativas), por tanto se incentivó la socialización de la tierra en los lugares propicios para ello. A su vez, se estimuló a los pequeños campesinos a vincular sus fincas a las explotaciones estatales y a los planes de producción establecidos por el Ministerio de la Agricultura, por medio de la venta o el arriendo de las tierras privadas al Estado (proceso que se explica más adelante).

Este último aspecto debe ser analizado en el marco del programa que pone en marcha el Estado Revolucionario para elevar las condiciones de vida de la población rural, tradicionalmente marginada por los anteriores regímenes capitalistas. Brindar oportunidades de estudio, trabajo, asistencia médica y un nivel de vida decoroso, sólo se consideró posible si los campesinos se concentraban en asentamientos, hecho que impulsó la integración de tierras a los planes agropecuarios gestados por el propio Estado, favoreciendo la desaparición del campesino en parte del territorio nacional.

Otro criterio que paulatinamente gana espacio en la política agraria del país, fue el símil que se establece entre el pequeño campesino y el atraso económico, tecnológico y la imposibilidad de alcanzar elevados niveles de producción y productividad por este tipo de productor. La aplicación de los adelantos científico técnicos en el desarrollo agrícola sólo era posible en la propiedad de gran y mediano tamaño, de aquí que el tamaño pequeño de la propiedad (máximo de 67ha) fuera contrapuesto al modelo de agricultura tipo industrial que utilizaba grandes insumos (era considerada la más moderna y la que impulsaba el desarrollo) y extensiva (en tamaño) en cuanto al uso de la tierra.

En la segunda mitad de los años setenta del siglo XX se comienza a estimular la integración de la pequeña propiedad a una nueva modalidad de explotación cooperativa, modalidad que tuvo sus orígenes en los inicios de la Revolución cubana, cuando los grandes latifundios fueron expropiados y convertidos en cooperativas sobre tierras estatales. Pero las nuevas cooperativas se establecieron sobre bases diferentes, promoviendo la unificación de las pequeñas fincas privadas en unidades de tamaño mayor, donde se pudiera aplicar la tecnología que ya se empleaba en las tierras estatales.

Hay que tener presente que, en la década de los setenta del siglo XX el desarrollo agrícola se concebía sólo, en las explotaciones agrícolas de gran y mediano tamaño, en la pequeña propiedad no tenían cabida los paquetes tecnológicos vinculados con el desarrollo agrícola

que traían consigo un alto insumo de tecnología y altos niveles de productividad agrícola con su respectivo impacto al medio ambiente, en este momento el medio ambiente no figuraba como una cuestión de primer orden a tener en cuenta en el desarrollo rural, lo que interesaba era elevar la producción por medio de la productividad de la tierra.

PREMISAS PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO DE COOPERATIVIZACIÓN

PRIMER INTENTO DE COOPERATIVIZACIÓN.

El primer intento de cooperativizar las tierras fue después de la primera ley de reforma agraria, cuando se crearon las Cooperativas Cañeras (1961) en las plantaciones o antiguos latifundios cañeros expropiados. Este primer intento no cristalizó debido a diversas razones, entre las que destacan problemas con la fuerza de trabajo, con la organización del trabajo, con el fraccionamiento de la propiedad y con la violación de la concepción cooperativa.

La fuerza de trabajo empleada era la de los obreros agrícolas que antiguamente laboraban en las plantaciones cañeras, que tuvieron un origen campesino-obrero agrícola, esta evolución “obligada” les dio un profundo cambio en su posición de clase, que hubiera frenado cualquier actividad productiva en la que su participación no fuese proletaria.

En la organización se cometieron errores cuando se eliminó todo el aparato directivo interno establecido por los antiguos latifundistas, lo que provocó escaso control y gran desorganización de las actividades, lo que antes controlaba un grupo de personas pasó a ser controlado por un solo individuo, creando las bases para el nacimiento de una fuerte centralización.

También afectó el fraccionamiento de la propiedad, puesto que una misma propiedad podía tener tierras sin continuidad territorial, esto hacía que a veces los trabajadores no se sentían parte de la cooperativa.

Los métodos de trabajo cooperativo fueron violados. Las cooperativas cañeras al fracasar se unifican (creando unidades de mayor tamaño) con la segunda ley de reforma agraria y dan lugar a las Granjas del Pueblo que a su vez formaron las tierras estatales, en 1975 éstas pasaron a constituir las actuales empresas agrícolas.

El primer intento que hubo en el país de cooperativizar las tierras fracasa por no estar creadas las condiciones sociales para su desarrollo.

SEGUNDO INTENTO DE COOPERATIVIZACIÓN

El segundo intento se asocia a la creación de las Sociedades Agropecuarias y las Cooperativas de Créditos y Servicios (CSC). Las dos

formas se fundan en los primeros años de la década de los sesenta del siglo XX, su objetivo fue el de corporativizar, de alguna forma, a los pequeños campesinos o agricultores pequeños propietarios de tierra.

Las sociedades agropecuarias consistieron en la unión de las tierras de pequeños agricultores para el cultivo común. Se pensaba que, de forma colectiva se podría alcanzar mayores rendimientos agrícolas y hacer un uso más racional de los equipos e insumos, se esperaba lograr; además, el aumento del nivel de vida de los miembros de estas sociedades agropecuarias, los campesinos ponían a disposición del colectivo la tierra, los animales de tiro y los implementos agrícolas. Los medios de producción y los frutos obtenidos en estas sociedades eran colectivos. La participación en los beneficios era según el trabajo aportado, y al final del año se realizaba un balance donde se determinaba la rentabilidad de la sociedad.

A estas Sociedades Agropecuarias se unieron los campesinos más avanzados en cuanto a conciencia revolucionaria, los de más desarrollo organizativo y productivo, es por esto que surgen en la provincia de Pinar del Río, al occidente del país, en las zonas tabacaleras donde las fincas eran pequeñas y todas se dedicaban a un mismo cultivo muy intensivo en trabajo manual. Estas sociedades llegaron a su nivel más alto de desarrollo en el año 1963, momento en que habían constituidas 411 sociedades que agrupaban a más de 3 mil socios y poseían más de 52 mil hectáreas de tierra (Valdés, 1990). Las sociedades fracasan por falta de atención del Estado en cuanto a asignación de recursos, suministros y ayuda técnica. En el año 1977 sólo quedaban 43 sociedades (Valdés, 1990) a partir de ese momento dejan de funcionar.

Junto con las Sociedades Agropecuarias coexistían las CCS, que se crearon con el objetivo de gestionar y recibir de forma centralizada créditos e insumos agrícolas. En esta forma cooperativa cada integrante era propietario de su tierra, trabajaba de forma independiente, pero se agrupaban para recibir los servicios necesarios para el buen funcionamiento de la actividad agrícola. En la actualidad y a partir de los primeros años de la década del noventa, este tipo de organización o forma de explotación de la tierra está siendo estimulado por el Estado para que crezca con la integración de nuevos miembros y tierras que se entregan en usufructo. Las CCS hoy en día funcionan con propietarios de tierra y con usufructuarios de tierra manteniendo la finca como una explotación individual que se integra a la cooperativa para la obtención de créditos y de servicios.

TERCER INTENTO DE COOPERATIVIZACIÓN

Desde 1971 se comenzó a cuestionar en el IV congreso de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) la necesidad de fomentar

e incentivar la creación de verdaderas cooperativas agropecuarias, donde la tenencia de la tierra fuera colectiva, porque el individualismo no podía resolver el problema alimentario de la población cubana ni el atraso en que se encontraba la agricultura cubana, estos eran los criterios que se manejaban en esos momentos en el sector agropecuario. En 1975, durante el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, se plantea la necesidad de agrupar en formas superiores de producción las tierras de propiedad privada de los campesinos, que en ese momento abarcaban el 20% de las tierras (ver cuadro 2). A diferencia de la década del sesenta del siglo XX, no se trató de fomentar cooperativas a partir de la incorporación de obreros agrícolas, sino de los agricultores pequeños propietarios de tierra. La transformación se analiza en 1975 y las medidas concretas para llevarla a cabo en forma masiva se elaboran durante el V Congreso de la ANAP en 1977.

Las vías para lograr la socialización de la agricultura fueron dos:

- Incorporación de los campesinos independientes a los planes agrícolas o empresas estatales, cuestión que se venía produciendo ya desde la década de los 60.
- Creación de las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA), impulsada a partir de 1977.

La incorporación de los campesinos independientes a los planes agrícolas o empresas estatales hay que verlo a través de lo que plantea Figueroa (2005: s/n) cuando dice que:

“a finales de los años 60 comienza a declinar el sector campesino en número y área, debido a la aplicación de diversas políticas, como la agrocampesina de 1967 a 1974, que dio un giro hacia la socialización estatal de las fincas. Se pretendió insertar la tierra y demás medios de producción, y al propio productor, en grandes planes estatales. En esos años, floreció la tesis idealista que negó, al mismo tiempo, al modelo cooperativo y al campesino en la construcción socialista. En la primera mitad de la década de los 70 aquella política debió ser rectificadas. En ese contexto, la vía cooperativa de transformación socialista de la pequeña producción agrícola sustituyó a la política agrocampesina precedente, y comenzó la promoción del cooperativismo campesino; miles de pequeños y medianos productores se integraron voluntariamente con sus medios y tierras a las CPA, con la consiguiente reducción del sector agrícola privado. Los modelos estatal y campesino se convirtieron a partir de 1963, luego de la transición de las cooperativas de la primera reforma agraria en granjas estatales (1962) y de la nacionalización de la burguesía rural remanente (1963), en paradigmas de la agricultura nacional y de la alianza entre la clase obrera y el campesinado”.

En 1979 ya estaban constituidas en el país 428 CPA con más de diez mil socios, que abarcaban 66.722ha de tierra, con un promedio de 156ha de tierras y 25 socios por CPA (Rodríguez, 1984). En 1994, las CPA llegaban a la cifra de 1.155, poseían 713 mil ha de tierra y concentraban a más de 61 mil socios (ANAP, 1994). En el 2008 habían 1.106 CPA, con 65 mil socios y 690 mil ha de tierra (ANAP, 2008).

Los objetivos que se persiguieron con la cooperativización fueron:

- Desarrollar la producción agrícola y aumentar la productividad del trabajo.
- Propiciar la mejor aplicación de la técnica y la ciencia en formas socialistas de producción.
- Contribuir a la elevación del nivel de vida de los cooperativistas.

Estas cooperativas se diferencian de las CCS en que la tierra de los campesinos en propiedad privada se une para conformar una propiedad colectiva, donde la tierra, como medio de producción, pasa a ser propiedad cooperativa, las personas que integran la cooperativa trabajan en conjunto la tierra y los dividendos se reparten según el trabajo aportado.

Estas CPA se van a desarrollar en propiedades compactadas, de mayor tamaño que las CCS constituidas por pequeñas fincas individuales. Al tener mayor tamaño es factible la aplicación de las tecnologías más modernas que contempla la especialización de la producción, la mecanización, la fertilización, en fin la aplicación de los paquetes tecnológicos que significaría mayor producción a partir de mayor productividad de la tierra.

PAPEL DEL PROCESO DE COOPERATIVIZACIÓN EN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO RURAL

La conformación de las CPA trajo como resultado una reorganización espacial en el uso de la tierra, en que cada entidad se especializó en diferentes cultivos, a saber caña de azúcar, café, tabaco, viandas¹ y hortalizas, o en la cría de ganado; también aparecen acciones encaminadas a la compactación de las tierras pertenecientes a las CPA mediante permutas de tierra. El número de campesinos dispersos que habitaban en las áreas agropecuarias se redujo considerablemente, también las tierras pertenecientes a ellos (ver cuadro 3).

Otra de las transformaciones operadas con este proceso fue la creación de una infraestructura técnica que permitió la obtención

1 Se le llama en Cuba a los tubérculos y raíces en su conjunto.

de mayores rendimientos y la humanización de las labores agrícolas, cuestiones éstas alcanzadas en la propiedad estatal.

Con la creación de las CPA se concentró a la población dispersa en nuevos asentamientos poblacionales con disponibilidad de servicios básicos indispensables, tales como electricidad, agua corriente, alcantarillado, médico de la familia, escuelas, etc.; y de esta forma se elevó la calidad de vida de la población vinculada al proceso de cooperativización de la tierra.

Cuadro 3. Estructura de la tenencia de la tierra según tipo de propiedad (en %)			
Años	Pequeño Agricultor	CPA	Sector
	(propiedad privada)		Estatal
1978	19	1	80
1980	17	2	81
1988	10	8	81

Nota: El pequeño agricultor pertenece a la CCS Fuente: Según Valdés, 1990. p.80

Como el Estado mantuvo bajo su control la mayoría de las tierras expropiadas donde pretendía, además de seguir promoviendo las mejoras en las condiciones sociales de los trabajadores, incrementar el desarrollo tecnológico y la productividad de la tierra, la población mantuvo una tendencia hacia la migración a estos puntos “luminosos” dentro de las áreas rurales, quedando vacíos otros como por ejemplo las zonas montañosas o de difícil acceso.

Estas decisiones fundamentales para el desarrollo agrícola acentuaron la reducción en número del campesinado y de la población rural, que de un 56% en 1958 esta última pasó a menos del 25% en 1990 (Nova, 2006). Además en el año 1979 a 20 años del Triunfo de la Revolución se habían “construido 300 centros urbanos asociados a planes de desarrollo agropecuario, donde los campesinos libremente incorporados, disponen por vez primera de todos los servicios y comodidades de la vida moderna” (Comité Estatal de Estadística, 1979).

Estas transformaciones coincidieron en el tiempo con la estrategia de desarrollo acelerado de la agroindustria exportadora y también de la agricultura para el mercado interno, y se manifestaron espacialmente en la formación y ampliación de grandes planes agrícolas con el empleo de importantes recursos materiales y financieros. Esta política se sustentaba en el criterio dominante acerca de la inviabilidad e incompatibilidad de la economía campesina con la modernización tecnológica, económica y social en el campo. Tales valoraciones favorecieron la permanencia de la mediana propiedad cooperativa junto

con la de gran tamaño estatal dentro de las estructuras de explotación de la tierra en Cuba hasta la década de los noventa del siglo XX.

En este contexto, el 10 de enero de 1980 por Decreto Ley del Consejo de Estado de la República de Cuba, se traspaasa al control del Ministerio de la Industria Azucarera, la actividad de la agricultura cañera, hasta entonces bajo el control del Ministerio de Agricultura, creándose así otro ministerio para controlar esta labor agrícola, el Ministerio del Azúcar (MINAZ). Al mismo tiempo se promulga que los centrales azucareros se transformen en Complejos Agroindustriales (CAI) junto con las empresas cañeras vinculadas (anteriormente denominadas granjas). Esta nueva organización se produce debido a la necesidad de impulsar la producción cañera vinculada con el sector externo (Valdés, 2010).

La estabilidad de este proceso de cooperativización, que comenzó en 1977 se vio grandemente afectada a partir de 1989. La desaparición del campo socialista europeo genera una aguda crisis económica en Cuba que hace que ocurra una reducción del 79% en las importaciones entre 1989 y 1993 (Felipe, 1995), lo cual afecta a la agricultura, dependiente de insumos importados de Europa Oriental y decrece la capacidad de producción agrícola, lo que trae un fuerte desabastecimiento de productos agropecuarios en el mercado nacional. Como consecuencia de la situación económica decaen los rendimientos agrícolas en un 50% en 1989 y las pérdidas de cosechas en este año es del orden del 40% (Casanova y Triana, 1995). Si con la cooperativización se esperaban alcanzar grandes transformaciones productivas en el agro cubano, se constata que la crisis económica surgida en 1990 no permitió que este proceso cristalizara y se desarrollara exitosamente como se había previsto.

Para la agricultura el colapso del campo socialista europeo fue devastador. Hay que tener en cuenta que en el mercado del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) se compraban 2 millones de toneladas de alimento para el ganado, 1 millón de toneladas de fertilizantes, de 20 a 30 mil toneladas de insecticidas, los tractores más las piezas de repuesto, todo el petróleo que se consumía en la agricultura.

La respuesta del país para poder afrontar esta crisis y su impacto en la agricultura fue la de una reforma en la tenencia de la tierra, que no llegó a ser reforma agraria pues no cambia la estructura de la propiedad, ya que esta se mantiene en manos del Estado, lo que cambia en esta reforma son las formas de explotación o gestión de la tierra, comienza la cooperativización de las tierras del Estado y la entrega de tierra a individuales pero en calidad de usufructo.

LAS UNIDADES BÁSICAS DE PRODUCCIÓN COOPERATIVAS (UBPC) Y LA APARICIÓN DE LOS USUSFRUCTUARIOS, UNA NUEVA REVOLUCIÓN EN LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

Después de la creación de las CPA, la estructura de la tenencia de la tierra se había estabilizado con tres formas de explotación fundamentales: 1) la propiedad privada, representada por los campesinos individuales o agricultores pequeños dispersos y los agrupados en las Cooperativas de Créditos y Servicios; 2) la propiedad colectiva, integrada por las CPA y 3) las empresas agrícolas estatales. El Estado controlaba el 82% de las tierras en 1990 que conformaban las grandes empresas estatales especializadas por tipo de cultivo (ver cuadro 4).

Ya, desde los finales de la década de los ochenta se observa un agotamiento del sistema agropecuario por efectos de factores tanto coyunturales como estructurales. Sumado a esto, el derrumbe del campo socialista y la necesidad de buscar nuevos mercados, pusieron en crisis el modelo económico implantado a partir de 1976, surgiendo así la etapa conocida como "Período Especial". Este modelo económico estatal tenía como base explotaciones de un gran tamaño que en el tiempo se fueron haciendo inoperables, en el cuadro 4 aparece una comparación entre el tamaño medio de la empresa estatal y la Unidad Básica de Producción Cooperativa (UBPC), tipo de explotación que se desprende de estas grandes empresas y surgidas en el año 1993.

Cuadro 4. Tamaño promedio de las empresas agrícolas estatales y las UBPC según especialización económica		
Tipo de cultivo	Tamaño de la propiedad en hectáreas Empresas Estatales (1990) UBPC (1994)	
Cultivos varios	4276	456
Cítricos y frutales	10822	nd
Arroz	32760	5132
Pecuaria	24865	1595
Complejo Agroindustrial (CAI)	13110	1190
Tabaco	2778	241

Nota: nd datos no disponibles

Fuente: Camazo (1995: 17) y Torras y Yerra (1995).

Lo no operativo de la empresa estatal, como se vio, se da por la suma de diversos factores que a continuación se irán analizando.

La desaparición del campo socialista europeo, del CAME y muy especialmente de la Unión de repúblicas socialistas soviéticas (URSS), redujeron bruscamente la capacidad de importación del país en un

80%, desarticulando las proporciones internas y externas que sustentaban la reproducción ampliada. La crisis se agudizó aún más por el recrudecimiento del bloqueo impuesto a Cuba por más de 40 años por los Estados Unidos de Norteamérica. A partir de 1992, los niveles de producción decayeron bruscamente como consecuencia de la crisis, produciéndose un resquebrajamiento de la disciplina tecnológica y administrativa que se había alcanzado en los años precedentes.

Toda esta situación llevó a la máxima dirección del país a tomar un conjunto de medidas que, sin renunciar a los principios socialistas, detuvieran la agudización de la crisis y potenciara al máximo las reservas productivas mediante la participación activa de todo el pueblo. En este marco surgen las UBPC, como una nueva concepción en las relaciones de producción de la agricultura, cuyos principios básicos fueron establecidos por los acuerdos del Buró Político del Partido Comunista de Cuba, del 10 de septiembre de 1993 (Vladés, 2010).

En este proceso de transformación de la economía cubana se hace necesario, y las UBPC son muestra de ello, la implementación de la pequeña y la mediana empresa en la agricultura, que no existían en el sector estatal. Según Carriazo (1995), este proceso se caracteriza por cuatro rasgos esenciales y son los siguientes:

- Ruptura del monopolio del comercio por el estado y reorientación geográfica de su estructura.
- Apertura a la inversión extranjera.
- Descentralización y autofinanciamiento
- Cambios en la estructura de la propiedad de la tierra.

Este último rasgo se hace importante en el contexto del presente trabajo. Los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra se aprecian a partir del año 1993 con la aparición de las UBPC, donde se transforma la empresa estatal en unidades cooperativas, en ellas los cooperativistas tienen la tierra en usufructo gratuito por tiempo indefinido (ver cuadro 5). Como es lógico, de inmediato disminuye el peso del sector estatal, que desde el Triunfo de la Revolución y, con la puesta en marcha de la primera ley de reforma agraria, había sido mayoritario en la tenencia de la tierra.

Por otra parte, y para estimular la producción agrícola a partir de 1991 se legaliza la entrega de tierras en usufructo a personas naturales para la producción de alimentos, en 1995 para la producción de tabaco y café, en 2008 se promueve el incremento del pequeño propietario, a partir del usufructo gratuito de tierras, esto provoca un

brusco aumento del pequeño productor vinculado a la producción de alimentos en general y a la ganadería. El tamaño de la propiedad en la primera resolución dictada alcanza las 0,5ha, posteriormente con el Decreto Ley 259 del 2008 se amplía hasta 13,42ha y que con el Decreto Ley 300 del 2012 puede llegar hasta las 40.26ha.

Para reforzar este planteamiento se trae a colación lo escrito por Figueroa (2005:s/n) cuando dice que:

“en los años 80 aparece la primera fórmula usufructuaria de parcelación en el cultivo del tabaco, que incrementó las huestes campesinas. Ese movimiento se fortalecería en los 90, bajo el peso de la crisis económica y agroalimentaria, cuando emergió la reforma estructural y funcional de la economía. Así, se multiplicaron los tenedores individuales y familiares en el campo; en fin, la nueva política renovó el modelo colectivo-cooperativista y campesino y parcelero, de tipo usufructuario gratuito, y por tiempo indefinido”.

Esta pequeña propiedad se legaliza a partir de la promulgación de decretos y leyes que reglamenta la entrega de tierras en usufructo para ponerla a producir alimentos.

A partir de la aparición de la UBPC se diversifican las formas de tenencia de la tierra como se puede ver en el cuadro 5.

La aparición de las UBPC y los usufructuarios, no solo supone cambios en la superficie o tamaño de las entidades de producción agrícola (ver cuadro 4), sino también trae consigo una descentralización de la gestión productiva. Los cambios en la estructura de la propiedad se reflejan en la disminución de la gran propiedad estatal y aumento de la pequeña y mediana propiedad.

Cuadro 5 Estructura de la tenencia y explotación de la tierra a partir del año 1994 (%)

Tenencia	1994	1996	2003	2006	2007
Estatal	54,5	52,2	55	55	47
UBPC	28,4	28,5	26	26	26
CPA	6,9	6,6	6,4	6	6
CCS	7,8	8,2	12*	13*	9
Campesinos dispersos	2,0	2,1	Nd	nd	4
Otros	0,4	0,6	Nd	nd	8

Nota *- Aquí aparece registrado el volumen de campesinos asociados a las CCS más los campesinos dispersos y los usufructuarios.

Fuente: Balance de la tierra, IPF al cierre del 31/12/94, Oficina Nacional de Estadísticas diversos años.

La constitución de las UBPC y la aparición de los nuevos usufructuarios pueden ser considerados como la tercera reforma agraria

en nuestro país, ya que produjo cambios estructurales mediante las transformaciones de las relaciones jurídico sociales, sobre el derecho de explotar la tierra mediante el usufructo, en forma colectiva e individual, pero en realidad no trajo cambios en la forma de propiedad que sigue siendo del Estado en un 80%, de esta magnitud se explota o gestiona la tierra (ver cuadro 6) en un 71,8% por formas cooperativas o individuales y sólo un 28,2% por formas estatales .

Cuadro 6 Estructura de la tenencia de la tierra a partir su explotación o gestión año 2013		
	Superficie en Millones	%
Total	de hectáreas	
	6342.4	100
Estatal	1787.8	28.2
No Estatal	4554 .8	71.8
UBPC	1677.5	26.4
CPA	521.5	8.2
CCS (tierra en común)	39.6	0.6
Propietarios	926.4	14,6
Usufructuarios	1325.7	20.9
Otros	63.9	1.0

Fuente: Informe del Desarrollo del Sector Agropecuario en la Asamblea Nacional del Poder Popular (2014).

En la legislación de la creación de las UBPC (Decreto Ley 142 de 1993) se tuvo en cuenta que los cooperativistas dispondrían de autonomía de gestión, autofinanciamiento, serían dueños de la producción y elegirían de forma colectiva la junta directiva. Pero en la práctica a las UBPC les falta autonomía. Según Nova (1995), dentro de las restricciones que en la actualidad presentan las UBPC, que les impiden el buen desempeño del proceso productivo están: 1) La estructura de lo que deben producir lo fija la empresa estatal, de la cual inicialmente se desprendió. 2) El destino de la producción también lo define la propia empresa estatal. 3) Los precios de venta de su producción son fijados oficialmente por las empresas comercializadoras. 4) Los abastecimientos los recibe a través de la empresa estatal, quien fija los precios. 5) Los servicios de reparación de equipos, preparación de la tierra entre otros, son proporcionados y cobrados según tarifas establecidas por la empresa estatal.

Todo lo anterior muestra que sólo con el cambio de la explotación o gestión de la propiedad no se logra una reforma en la tenencia, es necesario realizar cambios en las relaciones jurídico-sociales entre

individuos o grupos con respecto a la tierra. Si las UBPC siguen subordinadas a las empresas estatales, se seguirán reproduciendo las viejas relaciones de producción bajo las formas centralizadas de la economía, que era lo que se trataba de cambiar con la aparición de las UBPC. Esto motiva poca estimulación en el ² proceso productivo. Prácticamente estamos ante la misma disyuntiva de las antiguas cooperativas cañeras que aparecieron con la primera ley de reforma agraria en 1959, que fracasaron por que la fuerza de trabajo eran los antiguos obreros agrícolas. Las UBPC siguen este principio de la utilización de la fuerza de trabajo de las antiguas cooperativas cañeras, con la presencia de una fuerte subordinación a la antigua empresa estatal y bajo una situación económica crítica, por la que atraviesa el país.

El nacimiento de la UBPC en un sistema agrícola en crisis, concebido en la abundancia de recursos e insumos con altos costos de producción que subvencionaba el Estado, no puede avanzar exitosamente. Como resultado se puede apreciar que el impacto de este sistema agrícola en crisis es la disminución de la superficie agrícola cultivada, de las producciones agrícolas y el aumento de las tierras no cultivadas u ociosas.

En un inicio se pensó que, con la reapertura del mercado agropecuario (octubre de 1994) se podría reanimar la producción agrícola en las UBPC, pero esto no resultó así, pues ella no se ha estabilizado. Por otro lado, se comenzó a promover la pequeña propiedad, se entregaron tierras en usufructo a los interesados en la explotación de las mismas, y se promovió la agricultura urbana en el nuevo modelo de desarrollo, como una nueva modalidad en la producción de alimentos.

A lo largo de los años se ha creado una concepción entre los productores agrícolas en Cuba, de que sólo sobre la base de altos insumos y una elevada mecanización se podrían obtener altas producciones, mientras que por otra parte, se observaba que en los últimos 30 años, el sector campesino demostraba ser el más productivo, con un menor consumo de recursos. Por una parte - según Nova (1995) -, esto parece ser el resultado de que el campesino haya salvado la continuidad de las tradiciones agrícolas del país y, de otra, por haber sido receptivo a los avances técnicos en el agro. En la pequeña propiedad ese campesino ha sido capaz de ir produciendo con una nueva concepción de producir más con menos y utilizando lo más factible de cada una de las técnicas agrícolas combinando las de corte de la agricultura orgánica

2 Datos obtenidos en la comparecencia del Ministro de la Agricultura al Programa de TV Mesa Redonda del 10 de julio de 2014 y del Informe del Desarrollo del Sector Agropecuario en la Asamblea Nacional del Poder Popular en Programa TV Mesa Redonda del 11/07/2014.

con algunos elementos de la agricultura industrial. De esta experiencia ha resurgido una nueva tecnología que en la pequeña propiedad está dando muy buenos resultados. La Asociación de Agricultores Pequeños (ANAP) representa los intereses de los campesinos cubanos y, por medio de ella se promueve una labor extensionista entre los campesinos donde se les enseñan mediante el movimiento “de campesino a campesino” todos estos paquetes tecnológicos.

Nuevas ideas se plantean en el presente, no solamente para el sector agropecuario cubano, sino para toda la economía. En esta nueva búsqueda no puede estar ausente la necesidad del empleo del mecanismo económico, el cual deberá acondicionarse a las nuevas realidades, así como al reconocimiento de que tanto el modelo campesino, como las distintas formas que puede asumir la organización cooperativa, requieren de una revitalización.

En este contexto y, dado el hecho de que en el año 2008 sólo se cultivaba el 47% de las tierras agrícolas del país, lo que representa un millón de hectáreas menos que en 1989³ debido al impacto de la crisis económica que afecta a la agricultura. No obstante hay un constante aumento de las tierras dedicadas a cultivos temporales, aunque también se muestra un constante decrecimiento de las tierras dedicadas a cultivos permanentes, especialmente las ocupadas por la caña de azúcar y los pastos. La actividad pecuaria es de las actividades más afectadas en todo este período y de ahí esa disminución de los pastos.

Lo mismo sucede, pero en menor magnitud con la caña de azúcar. Por tanto, el aumento de la tierra dedicada a la producción de los cultivos alimenticios está muy vinculado con la entrega de tierras a personas interesadas en cultivarlas. Como lo que se estimula es la producción de alimentos entonces el impacto recaerá sobre los cultivos temporales.

Para la entrega de nuevas tierras en usufructo se dictan el Decreto Ley 259 del año 2008 y el Decreto Ley 300 del año 2012 que norma la entrega de tierras ociosas en usufructo a personas naturales o jurídicas, primero hasta un límite de 13,42ha y después hasta las 40,26ha que puede ser prorrogable hasta 20 años. Esta nueva entrega de tierras persigue promover y estimular la producción de alimentos. Como consecuencia de estas entregas de tierra a personas naturales se tiene que durante el año 2013 los pequeños agricultores que poseían la propiedad de sus tierras y los nuevos usufructuarios produjeron más del 80% de los tubérculos y raíces, de las hortalizas, del arroz, del tabaco, de la caña de azúcar, de la leche del país, destacando así su importancia en la alimentación de la población cubana.

3 Comunicación televisiva ofrecida por la Ministra la Agricultura en el mes de octubre de 2008.

Las fortalezas de la empresa estatal radican fundamentalmente en la genética tanto de la ganadería vacuna, como avícola y porcina, en esta rama de la agricultura el papel de la pequeña propiedad es nula, pero no en la producción directa de alimentos.

Como respuesta a la ley de entrega de tierras se tiene que hay más de 100 mil solicitudes de tierra por personas interesadas en volver al campo a cultivar la tierra, ya hay más de 40 mil familias que están cultivando la tierra entregada, en estos momentos. Además está presente la agricultura urbana donde trabajan más de 300 mil personas vinculadas a distintas formas de explotación de la tierra, que va desde el productor individual usufructuario o propietario de tierra, la CPA o la UBPC en tierras de diferentes tamaños sin llegar a ocupar grandes espacios insertados dentro de la trama urbana y que son capaces de producir más de un millón de toneladas de hortalizas en 50 mil hectáreas de tierra. Por lo que hay planteado un nuevo desafío en este nuevo modelo de desarrollo agrícola, este es el momento de ir eliminando la agricultura industrial impuesta por siglos que, se consolidó durante los primeros cuarenta años de la Revolución cubana y, que se consolide un nuevo modelo que descansa con mucha fuerza en la pequeña y mediana propiedad que prácticamente no consumen tecnologías caras en insumos, pero sí que sean altamente pródigas en conocimientos tecnológicos adquiridos y aplicados por medio de la agricultura orgánica.

CONSIDERACIONES FINALES

La estructura de la tenencia de la tierra es un aspecto de suma importancia a tener en cuenta en la organización social y económica de la producción agropecuaria. En el primer lustro de la Revolución se eliminó el latifundio nacional y extranjero, se entregó el título de propiedad de la tierra a los campesinos cumpliéndose con el Programa del Moncada, se logró llevar a las zonas rurales la educación, la salud, mejores condiciones de vida y de trabajo. Posteriormente se socializó la tierra, una de las cuestiones más importantes del programa de la Revolución y, se pudo llevar al campo los adelantos tecnológicos que permitieron aumentar la producción, los rendimientos y la humanización del trabajo. Se avanzó en la concentración de la población rural buscando reducir las diferencias sociales entre el campo y la ciudad.

No obstante, durante los primeros treinta años de la Revolución, la estructura de la producción no varió, Cuba se especializó en la producción y exportación de azúcar de caña dentro del grupo de los países del CAME y esto hizo que se reforzara lo que históricamente habíamos sido, un país monoexportador de azúcar, bajo otras condiciones

históricas de desarrollo, pero que le imprimían a nuestra economía una seria limitación. Si bien, en Cuba se pensaba en aspectos de justicia social y de racionamiento alimentario que cubriera las necesidades de todas las capas de la población, desde épocas tan tempranas como es la década del sesenta del siglo XX, esta especialización productiva fue haciéndose cada vez más competitiva en detrimento de la producción de alimentos que se fue dejando de lado. El país, al no ser capaz de producir todas las necesidades de alimentos por problemas con la eficiencia en la explotación de la tierra, se fue haciendo muy dependiente del comercio exterior para la alimentación de la población.

En los años ochenta del siglo XX la productividad del trabajo en la agricultura estaba decayendo; la fuerza de trabajo agrícola estaba disminuyendo producto del proceso de urbanización acelerado, lo que unido a una fuerte dependencia de insumos importados hizo que el sector agropecuario colapsara.

La década de los noventa del siglo XX hace que se varíe la forma de pensar respecto a la agricultura y, se cuestiona el gigantismo de la propiedad estatal que había predominado desde los primeros años de la Revolución, se trata de estimular la cooperativización de las tierras y junto con este aspecto se estimula el aumento de la pequeña propiedad en forma usufructuaria, pero sobre nuevas bases de desarrollo, como son la sustitución de importaciones y la creación de un modelo agrícola que trabaje a partir de nuestros propios esfuerzos y aprovechando los recursos humanos disponibles. A partir de aquí se desarrolla la agroecología como sistema que conlleva la sustitución de productos químicos, la reforestación, el incremento de árboles frutales, el mejoramiento de suelos, etc. Que se vinculan a los conocimientos de los campesinos. Por eso podemos referirnos a nuevos factores y direcciones que marcan el devenir del espacio rural cubano en el nuevo siglo.

Estos nuevos factores y direcciones están llamados a mantener los principios de equidad socio-territorial, de justicia social, de igualdad de oportunidades en un contexto donde se debe buscar incrementar la eficiencia económica y social de las diferentes formas de tenencia, en particular, la propiedad privada, usufructuaria y cooperativa. Incrementar la eficiencia en la agricultura será un proceso que resulta imprescindible para superar el déficit de producción de alimentos que hoy se registra en el país. Los problemas a resolver son muchos, pero en el trayecto caminado se puede hablar de cambios en las formas de tenencia y explotación de la tierra que debe ir permitiendo a la agricultura una nueva etapa de desarrollo, que en el contexto internacional también se torna muy difícil.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Severo 1961 *La Revolución Agraria. Seis lecciones* (La Habana: Edit. Comisión Nacional de Instrucción Revolucionaria).
- Asociación Nacional de Agricultores Pequeños 1994 *Resumen del Registro de asociados al cierre de 1994* (inédito)
- Asociación Nacional de Agricultores Pequeños 2008 *Tríptico de la ANAP*. La Habana.
- Blanco, Berta 1988 *Geografía Económica de Cuba. Tomo II* (La Habana: Facultad de Geografía, Universidad de La Habana).
- Carriazo, G. 1995 "El proceso de transformación económica en Cuba y las pequeñas y medianas empresas. El ejemplo de las UBPC" en *Boletín informativo CIEM*, No. 23 sept.- oct.
- Casanova, A. y Triana, J, 1995 "Coyuntura, reformas y perspectivas de la economía cubana" en *Boletín informativo CIEM*. No. 19.
- Comité Estatal de Estadística 1979 *Atlas Demográfico de Cuba* (La Habana: Instituto de Geodesia y Cartografía).
- Figuroa, Víctor 1997 "El cooperativismo en la reforma del modelo económico de la transición al socialismo en Cuba". Tesis doctoral. Universidad Central Martha Abreu. Las Villas.
- Figuroa, Víctor 2005 "Los campesinos en el proyecto social cubano" en: *Temas* No. 44, octubre- diciembre.
- Felipe, Edith 1995 "Apuntes sobre el desarrollo social en cuba" en *Boletín informativo CIEM*. No 20.
- Lipton, Michael 2009 *Land Reform in Developing Countries; Property rights and property wrongs* (Routledge).
- Mendonça Lima, Rafael A 1975 *Direito agrário, reforma agrária e colonização* (Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora).
- Nova, Armando 2006 *La agricultura en Cuba. Evolución y trayectoria (1959 - 2005)* (La Habana: Eds. Ciencias Sociales).
- Nova, Armando 1995 "Mercado Agropecuario: factores que limitan la oferta" en *INIE*, N. 3, octubre.
- Oliveira, Ariovaldo U 2007 *Modo de producción capitalista, agricultura y reforma agraria* (Sao Paulo: FFLCH).
- Rodríguez, R. (1984) CPA. 100 preguntas y respuestas. Editora Política. La Habana. Cuba 83 p.
- Seráev, S. 1998 *La transformación socialista de la agricultura en Cuba* (Moscú: Edit. Progreso).
- Torras, Rogelio y Yerra, Marcelo 1995 "Criterio sobre el perfeccionamiento del sistema empresarial estatal cubano" en *INIE*, No. 3, octubre.

- Valdés, Orlando 1990 *La socialización de la tierra en Cuba* (La Habana: Edit. Ciencias Sociales).
- Valdés, Orlando 2010 *Los procesos de organización agraria en Cuba. 1959-2006* (La Habana: Fundación Núñez Jiménez de la naturaleza y el hombre; Edit. E.P. Félix Valera).

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Acosta, J 1972 “La estructura agraria y el sector agropecuario al triunfo de la Revolución” en *Economía y Desarrollo*. No. 9.
- Acosta, J 1973) “Cuba: de la neocolonia a la construcción del socialismo I - II” en: *Economía y Desarrollo*. No. 19 y 20.
- Castro, F 1957 *La Historia me absolverá* (La Habana: Ed. Clandestina)
- Castro, R. 2008 *Primera Sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular* Palacio de las Convenciones, La Habana, 11 de julio de 2008. En Periódico Granma del 12 de julio de 2008.
- Figueroa, Víctor 1992 “La transición al socialismo en Cuba ante los desafíos actuales” en *III Simposio Internacional de Pensamiento Filosófico Latinoamericano* (UCLV Las Villas).
- Figueroa, Víctor 1999 *Revolución agraria y desarrollo rural en Cuba (1959-1993)*.
- González, R 1996 Las actividades económicas en Cuba en: *Estudios Geográficos*, T. LVII, No. 223.
- Herrera, A. 1999 *La cooperativa como forma de tenencia y su papel en la organización del espacio rural cubano* (La Habana; Facultad de Geografía) Inédito
- Herrera, A 1996 “La Agricultura en Cuba: condicionantes sociales de su desarrollo” en *Estudios Geográficos Tomo LVII*, No 223.
- ONE 2007 *Cuba en Cifras*, disponible en <<http://www.one.cu>>
- ONE 2009 *Panorama Económico y Social de Cuba*, disponible en <<http://www.one.cu>>
- ONE 2008 *Anuario Estadístico de Cuba*, disponible en <<http://www.one.cu>>
- Veitía, P 1959 *Presente y futuro del agro cubano. Un estudio y un plan de Reforma Agraria* (La Habana: Edit. Lux).

MÉXICO: DE LA LUCHA POR LA TIERRA A LA DISPUTA POR LOS TERRITORIOS RURALES

Luciano Concheiro Bórquez*
y Carlos Rodríguez Wallenius**

INTRODUCCIÓN

La Reforma Agraria en México fue producto de la revolución popular de 1910-1919, lo que provocó una de las grandes reformas en América

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica y docente del Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (México). E-mail

** Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica y docente del Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (México). E-mail

La Revolución Mexicana por las luchas zapatistas y el gobierno de Cárdenas distribuyeron 20 millones de hectáreas en ejidos. Pero gobiernos posteriores facilitaron la reconstitución de un suerte de neolatifundismo de tierras en renta, lo que dejó en la práctica a millones de campesinos sin tierra.

Hasta el 1910 unas 2000 familias eran propietarias del 87% del país, siete décadas después ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios privados tenían el 90% del territorio (SRA,1997:71).

“Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos”.

Latina, junto con la de Bolivia y Cuba (Chonchol, 2003), lo que modificó profundamente, sobre todo durante el cardenismo (1934-1940), la estructura de tenencia de la tierra y las relaciones de poder en el campo mexicano⁶¹.

Al inicio de la revolución, las expectativas campesinas en términos de que se devolvieran las tierras usurpadas por las haciendas durante el porfiriato fueron bastante limitadas, pues no esperaban mucho de Francisco I. Madero y de su Plan de San Luis⁶². Sin embargo, en unos cuantos meses el movimiento revolucionario despertó la conciencia campesina, tomando un mayor protagonismo con la radicalización de su proyecto político, como el expresado en el Plan de Ayala elaborado por el movimiento zapatista⁶³ y la Ley Agraria de 1915 de otro de los ejércitos de la Revolución, el Constitucionalista, así como la Ley Agraria de la División del Norte de Francisco Villa, lo que mostró un movimiento agrario en una nueva fase: que es definida como la primera batalla campesina revolucionaria (Bartra, 2003), aunque el movimiento estaba extendido de forma desigual a lo largo del país.

Al final de la Revolución la pequeña burguesía logra imponerse en el plano nacional, derrotando a los campesinos radicalizados, el ala izquierda del movimiento revolucionario. A pesar de ello, el campesinado adquirió un reconocimiento político y social que le permitió conquistar un espacio jurídico en el nuevo Estado, reconocido en la constitución de 1917 en el Artículo 27 en el que se estipula la restitución de las tierras a las comunidades que fueron despojadas y se ordena, además, la dotación agraria para las poblaciones que carecieran de tierra. En este sentido se reconocen los derechos históricos de los pueblos y al reparto agrario como medidas de justicia social.

El agrarismo revolucionario se vio poco a poco desplazado por un agrarismo institucional producto de la correlación de fuerzas, con una reforma agraria que avanzó primero con grandes dificultades en el periodo 1917 a 1934, en medio de constantes conflictos, pero con movimientos agrarios beligerantes entre 1926 y 1933 como la Liga Nacional Agraria, el Partido Socialista del Sureste y las Ligas de Resistencia en Yucatán, entre otros¹.

Hubieron otros proyectos como la Ley Ejecutiva para la Repartición de Tierras de Carrera Torres en el estado de San Luis Potosí. Por su parte, el movimiento villista, que se nutrió de jornaleros, trabajadores eventuales, vaqueros etc., propuso una ley agraria que se centraba en la desaparición del latifundio, pero omitió la devolución de las tierras usurpadas.

1 También se produjeron experiencias importantes de lucha agraria en Veracruz, Durango, Michoacán, Guerrero San Luis Potosí y Tabasco.

Fue en el periodo de Lázaro Cárdenas cuando se repartieron más y mejores tierras: 20 millones de hectáreas, un poco más del doble que en los 20 años anteriores, beneficiando a 771.640 campesinos (SRA, 1997: 52). Además, se crearon una serie de instituciones de apoyo a los campesinos como el Banco Ejidal y se promovieron formas colectivas de producción. Hay que señalar no obstante, que también fue Cárdenas quien formó, desde el poder ejecutivo y el partido de Estado, la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la organización de los ganaderos y de los propietarios privados, que se convirtieron a la postre en las organizaciones rurales oficialistas, clientelares y corporativas del régimen de partido hegemónico, que durante 70 años gobernó a México.

El proceso de lucha campesina durante la Revolución Mexicana, la incorporación de partes sustanciales de su proyecto político, así como el impulso que tuvo la política agraria durante el cardenismo se reflejan en la existencia de dos formas de acceso de los campesinos a la tierra, la primera es por dotación, concebido como el derecho de la población rural y de los grupos campesinos e indígenas a tener acceso a la tierra. La otra fue el de la restitución, en el que se reconoce la propiedad originaria de la tierra a los pueblos y comunidades, antes que les fueran arrebatadas por las políticas liberales del siglo XIX y principios del XX. Sobre esta última forma, la restitutiva y comunitaria hay que señalar que es un reparto agrario *sui generis* en América Latina en el que como su nombre lo dice, se le restituyen los derechos agrarios a las comunidades bajo propiedad social y colectiva del territorio.

El derecho y la política agraria, así como el funcionamiento de la reforma agraria quedaron determinados en gran parte por el ejecutivo federal (ver artículo 27 y Leyes Agrarias hasta la de 1992) al cual le fueron otorgados facultades discrecionales para regir el acceso de los campesinos a la tierra. Por esta razón se explica la gran incidencia que tuvo cada gobierno federal en el desarrollo de la reforma agraria. En este sentido, con la llegada al poder de Ávila Camacho en 1940 se dio marcha atrás al reparto agrario y el movimiento campesino entró en reflujo. De igual forma actuaron los presidentes de la República Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, quienes expedieron gran número de resoluciones de inafectabilidad agrícola y ganadera y aumentaron, en la práctica, los límites de la pequeña propiedad.

Desde mediados de 1960, pero sobre todo en la década de 1970 la producción agropecuaria se reduce y, especialmente, se desploma la de maíz y frijol. Es también la época de movilizaciones campesinas por la tierra y mejores precios para la producción (Bartra, 1985),

que logran conseguir varias expropiaciones y ampliaciones ejidales. En este nuevo movimiento agrarista participan hijos de ejidatarios, campesinos sin tierra, avecindados y jornaleros, que dan vida (o revitalizan) a distintas organizaciones² que después convergen en fuerzas campesinas independientes del gobierno como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). Así, el largo proceso de reparto agrario que dio pie a la Revolución mexicana, que retomó el cardenismo y del que se nutrió las luchas campesinas por la tierra en los años setenta hizo que en 1980 unos 3.5 millones de ejidatarios y comuneros tuvieran más de la mitad del territorio nacional (Morett y Cosío, 2006:161).

Las movilizaciones campesinas (y sus repercusiones en términos de reparto de tierra, formación política y organización independiente), anteceden por unos pocos años al arribo de un grupo de tecnócratas al gobierno federal, quienes impulsarán, a partir de 1982, políticas económicas de corte neoliberal, las cuales tendrán importantes efectos en el campo mexicano. Los impactos en materia agraria son tema de nuestro siguiente apartado.

LA CONTRARREFORMA AGRARIA DE 1992

Los gobiernos neoliberales de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari³ (1988-1994) impulsaron las políticas de cambio estructural, privatización y retiro del Estado. En este contexto, desmantelaron con especial saña el sistema estatal de fomento, subsidio y regulación del campo mexicano, pero quizás su apuesta más osada fue la contrarreforma al artículo 27 de la Constitución.

En efecto, bajo estos gobiernos los precios de garantía para la comercialización de granos básicos disminuyeron al tiempo que aumentan las importaciones y bajaban los gravámenes a los productos agropecuarios extranjeros, las paraestatales se privatizaron, los sistemas de acopio y almacenamiento desaparecieron. Estas acciones se realizaron con el argumento que la intervención estatal había distorsionado al mercado agropecuario e impedía su desarrollo. La puntilla de este proceso fue la apertura de las fronteras a los

2 Cabe mencionar la existencia previa a la insurrección campesina de la década de 1970 de organizaciones como la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) la Central Campesina Independiente (CCI); y más tarde la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA).

3 Salinas de Gortari obtuvo la presidencia de la república en un cuestionado proceso electoral en el que abundaron las denuncias de fraude electoral frente al candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas.

productos agrícolas inicialmente ante el GATT (y hoy ante la OMC) y después con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (De Grammont, 2001). Todo ello significó suprimir las políticas de regulación y fomento a la producción, lo que terminó causando mayor pobreza a los ejidatarios y comuneros (Diego, 1997).

Faltaba un elemento fundamental para la estrategia neoliberal, que era cancelar el derecho campesino al acceso a la tierra y posibilitar la privatización de la propiedad social (ejidal y comunal), lo que implicaba cambiar el sentido y espíritu original del Artículo 27. Fue el gobierno de Salinas de Gortari quien asumió dicha tarea. Pero modificar un artículo constitucional que fue resultado fundamental de la Revolución Mexicana era un proyecto arriesgado, lo que requirió un trabajo para deslegitimar el reparto agrario, negociar con las principales centrales y organizaciones campesinas y prometer nuevos apoyos a los campesinos. Ello implicó para el gobierno de Salinas realizar una serie de pasos. El primero fue consolidar una argumentación que legitimara los cambios al artículo 27 constitucional, el discurso oficial del salinismo se centró en repetir que el reparto agrario era improductivo y empobrecedor, que se requería reformas al marco normativo para superar la crisis en la que estaba inmerso el sector agropecuario (SRA, 1997: 72). Para ello, las reformas tendrían la finalidad de dar certidumbre al campo mediante la conclusión del reparto agrario. Aquí un argumento central era “restituirle al campesino su libertad de decidir”, basada en la certidumbre en la tenencia de la tierra (SRA, 1997: 82), libertad que permitiría a los campesinos decidir el régimen de tenencia que más les conviniera.

Se hizo énfasis que el cambio legal permitiría capitalizar al campo, ya que la inseguridad en la posesión de la tierra desincentivaba tanto a los capitales privados como a los propios productores agropecuarios para que invirtieran en las actividades agropecuarias y en el aumento de la productividad (SRA, 1997: 82).

También se trataba de revertir el minifundio, uno de los problemas fundamentales detectados por el salinismo. Ello se solucionaría al promover nuevas formas de organización y asociación productiva que permitiera a los ejidatarios asociarse tanto entre ellos como con pequeños propietarios e inversionistas, con el fin alcanzar las escalas técnicas y económicas que le dieran viabilidad a la producción agropecuaria (Robles, 2008: 23).

El segundo paso fueron las negociaciones y pactos que estableció el salinismo con las centrales y organizaciones campesinas. Para ello, ya no tuvo a la CNC como interlocutor principal con el sector campesino, sino que amplió su intervención con las organizaciones

que integraban el Congreso Agrario Permanente (CAP)⁴, con las cuales estableció un diálogo y negociación directa.

Frente a este proceso, el movimiento campesino independiente, que se encontraba en un periodo de reflujo, lo que impidió que se hiciera una convocatoria unitaria y organizada frente a los intentos de modificar el marco constitucional (Morett y Cosío, 2006: 156). Esta debilidad fue aprovechada por el gobierno federal, que logró imponer sus condiciones a buena parte de las centrales campesinas, ello mediante apoyos económicos selectivos, compra de líderes y presiones de diverso tipo. La mayor parte de los dirigentes del partido oficial y de oposición firmaron el “Manifiesto Campesino” en la residencia oficial de gobierno (Los Pinos) en diciembre de 1991, en el que se apoyaba la reforma del artículo 27 constitucional.

Por su parte, organizaciones y grupos campesinos independientes constituyeron el Movimiento de Resistencia y Lucha Campesina, y suscribieron el Plan de Anenecuilco pero apenas lograron efectuar algunas movilizaciones, que fueron insuficientes para evitar que se modificara la Constitución (SRA, 1997: 86).

El tercer paso fue echar a andar una serie de medidas de apoyo a los campesinos, a quienes se les habían quitado muchos apoyos e incentivos unos años. Se crearon programas como el Programa de Apoyo Directo al Campo (Procampo) o el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (Fonaes). En particular, Procampo por su amplitud y alcance y porque fue un programa pensado específicamente para campesinos y ejidatarios pobres. El programa consistió en una transferencia directa al productor por hectárea, una especie de subsidio a la producción para hacer frente a la apertura comercial que vendría con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los recursos del programa fueron otorgados a los campesinos que cultivaban productos básicos (como el maíz y frijol). De esta manera, Procampo y otros apoyos también ayudaron a aminorar el descontento contra las reformas.

Con esta serie de pasos se logró la modificación del artículo 27 en diciembre de 1991. Con el correr de los años se fue haciendo evidente que el objetivo implícito de los cambios constitucionales fue eliminar

4 El CAP creado en 1989 estaba formado por la CNC, la Central Campesina Independiente (CCI), la Unión General Obrero Campesino Popular (UGOCP), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) (que fue la única que no firmó el Manifiesto Campesino); la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Central Campesina Cardenista (CCC), Confederación Agrarista Mexicana (CAM) Coalición de Organizaciones Democráticas de Unidad Campesina (CODUC) Alianza Campesina del Noroeste (Alcano).

el reparto agrario como responsabilidad del Estado mexicano, posibilitar la venta de tierras ejidales y fomentar las sociedades mercantiles en terrenos de propiedad social, en fin, “reajustar la estructura agraria a favor del gran capital y el libre mercado” (Morett y Cosío, 2006:155). No obstante también representó con el tiempo, como veremos más adelante, uno de los mayores fracasos del neoliberalismo, ya que se amplió la propiedad social frente a la propiedad privada.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y PROPUESTAS AGRARIAS

Las políticas neoliberales en el sector agrario se vieron reflejadas, como ya dijimos, en los cambios al Artículo 27, en una nueva Ley agraria y en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), así como el correspondiente para las comunidades agrarias (Procecom). Estas acciones tuvieron una pronta respuesta social. En efecto, las respuestas se nutrieron en una gran variedad de expresiones locales y regionales. Para efectos de este trabajo vamos a resaltar tres movimientos sociales paradigmáticos que abordaron el tema agrario. Estos movimientos son la insurgencia zapatista, el Movimiento “El Campo no aguanta Más” y “Sin maíz no hay país”. En cada uno se plantean propuestas campesinas que abordan la necesidad y actualidad de la reforma agraria tanto para dotar de tierras a los campesinos como para defender en una perspectiva territorial los espacios rurales producto de la reforma agraria en México.

Cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se levantó en armas el primero de enero de 1994, mostró la realidad que pretendía ocultar el gobierno de Salinas de Gortari: indígenas pobres y excluidos del sistema neoliberal, los cuales exigían ser reconocidos a través de los 10 puntos expresados en la “Declaración de la Selva Lacandona”. El levantamiento armado y la Declaración misma constituyeron una clara denuncia de los dos pilares de la modernización neoliberal en el campo: la contrarreforma al Artículo 27 Constitucional y el carácter excluyente del TLCAN. A este Tratado lo denunciaban el mismo día de su entrada en vigor (Díaz Polanco, 1997: 167).

Semanas después, el zapatismo se convirtió en el centro aglutinador de la resistencia popular frente al régimen. En la Convención Nacional Democrática en agosto de 1994 en la que participaron cerca de 6 mil delegados de todo el país, se condenaron las políticas económicas neoliberales y entre ellas, especialmente las modificaciones al Artículo 27 y el Procede.

Después, en 1995, en los diálogos de paz entre el EZLN y el gobierno federal se mantuvieron las demandas iniciales del movimiento indígena, aunque la parte gubernamental bloqueó cualquier intento de incorporar en los acuerdos de la Mesa I sobre “Cultura y derechos

indígenas” referencias a la cuestión agraria y sobre todo a las reformas al Artículo 27 (Ce Acatl, 1995: 66). El movimiento zapatista se constituyó en la primera expresión de descontento frente a los graves problemas del campo mexicano y volvió a poner en primer plano del derecho de los indígenas y campesinos a la tierra (Concheiro y Grajales, 2005).

En 2002 se gesta un importante proceso de movilizaciones y convergencia política que une a distintas organizaciones campesinas e indígenas de diferentes orígenes y orientaciones políticas, agrupados en torno al Movimiento “El campo no aguanta más” (Mecnam), las cuales protagonizaron una de las movilizaciones más grandes de los últimos años (el 31 de enero del 2003) en rechazo al TLCAN, exigiendo la renegociación del capítulo agropecuario y poniendo de nuevo el tema agrario.

Después de varios meses de movilizaciones, el Mecnam obliga al gobierno a sentarse a negociar una agenda de política pública propuesta por el propio movimiento. A partir de este ejercicio inédito en la vida pública del país, las instituciones gubernamentales se vieron obligadas a elaborar conjuntamente con los campesinos un Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) firmado por el Ejecutivo Federal y diversas organizaciones el 28 de abril de 2003. El Acuerdo establece una serie de compromisos por parte del Ejecutivo Federal en materia de apoyos productivos para organizaciones, de desarrollo social para comunidades y realización de obras de infraestructura (Mecnam, 2003:173-175). Nuevamente el gobierno federal se opuso a incluir el tema de la reforma agraria dentro del ANC y sólo se menciona continuar con la certificación de los derechos ejidales mediante el Procede.

Sin embargo, el gobierno federal no cumplió la mayoría de las propuestas convenidas con el ANC, ya que, en parte, se aprovechó del pragmatismo y sectarismo de algunas de las organizaciones campesinas, de manera que las prácticas clientelares acabaron por imponerse.

En 2007 diversas organizaciones campesinas nacionales y regionales⁵, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, convocaron a una “Campaña Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y la Reactivación del Campo Mexicano” bajo el lema “Sin maíz no hay país...¡Pon a México en tu boca!”.

Esta alianza de organizaciones propuso diez medidas urgentes para la protección del maíz mexicano, por la soberanía alimentaria y la reactivación del campo mexicano: entre sus propuestas de carácter agrario están el reconocer los derechos de los pueblos originarios y

5 Destacan las agrupadas en torno al Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas, tales como AMUCCS, ANEC, CNOC, CEPCO, FDCCH, RED MOCAF y UNO-FOC. También participan la CNPA, El Barzón-ANPAP y AMAP.

proteger los territorios campesinos y sus recursos naturales, e impulsar la conservación de bosques y selvas a través de la organización y gestión comunitarias.

Ante la inminente entrada de maíz y frijol libre de gravámenes en 2008 y por la falta de respuestas del gobierno federal ante ello, las principales centrales campesinas renovaron sus intentos de unidad e impulsaron una movilización nacional el 31 de enero del 2008, con un documento unitario denominado el Manifiesto Campesino⁶, donde resaltan las siguientes demandas de carácter agrario:

Restablecer la protección jurídica de la propiedad social y aprobar las bases normativas de la soberanía agroalimentaria, la defensa del territorio, la propiedad social y los recursos naturales de los campesinos e indígenas, mediante cambios legislativos que reviertan las reformas al Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria; restituyan el derecho a la tierra como un derecho al trabajo; restablezcan a la parcela ejidal como patrimonio familiar.

Esta vez las protestas campesinas no tuvieron eco en el gobierno federal, ni siquiera el hecho de revivir el moribundo Acuerdo Nacional para el Campo firmado en el 2003. Ante ello, la estrategia de las centrales campesinas fue sumar alianzas con otros sectores, de manera de construir una fuerza social con mayor capacidad para enfrentar al gobierno. En ese sentido se integró el Pacto Campesino, Sindical y Ciudadano del 20 de febrero de 2008, por medio del cual se exige un verdadero espacio de diálogo y negociación, sobre la base de un programa emergente para enfrentar la crisis alimentaria.

A) LA CONTRARREFORMA SE CAE A PEDAZOS

Las propuestas que hicieron las organizaciones y comunidades participantes en las mesas de diálogo de San Andrés, en el Mecnam y en la Campaña Sin maíz no hay país, ponían en evidencia no sólo lo injusto de las reformas al 27 sino que demostraban que los supuestos logros que se iban a alcanzar eran, todos, un rotundo fracaso.

Para mostrar ello, tenemos dos fuentes de información que nos muestran el antes y después de las contrarreforma; el VII Censo Ejidal de 1991 y el último censo, el IX Censo Ejidal del 2007.

6 Firmado por la Campaña Sin maíz no hay país y sin frijol tampoco, (AMUCSS, ANEC, CNOC, FDCCH, RED MOCAF, UNOFOC, MAÍZ, CNPA, BARZÓN-ANPAP, COAECh); Consejo Nacional de Organismos Rurales y Pesqueros (CONORP), (CCC, CODUC, CIOAC, COCyP, CNPA-MN, BARZÓN POPULAR, UGOCM, UPAX, APNDRU, UFIC, FEPUR, STINCA); Confederación Nacional Campesina (CNC), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), Central Campesina Independiente (CCI), Unión Campesina Democrática (UCD), UCIZONI.

Con esta información, recuperamos los argumentos centrales que mencionamos en el apartado de “La contrarreforma agraria”: a) La libertad para el cambio en el régimen de tenencia de la tierra, b) Capitalización del campo y tecnificación de la producción, c) revertir el minifundio, y d) Asociación de productores. Veamos estos argumentos en mayor detalle.

B) CAMBIO EN EL RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA

En el periodo de 16 años las compra-ventas de tierras involucraron el 2,9% de los cerca de 105 millones de hectáreas en propiedad social de los ejidos y comunidades agrarias. De estas transacciones, un poco más de la mitad se realizaron con personas ajenas a los ejidos (Robles, 2008: 25-26). Es decir, estas cifras reflejan la debilidad de las expectativas de los propios ejidatarios con respecto a las ventajas económicas o de la seguridad en la tenencia de la tierra que podría brindar la titulación de sus parcelas ejidales. Para los agentes económicos -tanto ejidatarios como compradores-, la definición del dominio pleno que permite la venta de tierras ejidales a terceros externos al ejido (operación autorizada en el nuevo marco jurídico) ha resultado un incentivo marginal para obtener una ganancia ya que esta venta a terceros se realiza, en su caso, fuera de la ley, sin llegar a dominio pleno. Hoy, 2014, hay más tierras en propiedad social (ejidos y comunidades) que antes de la contrarreforma agraria.

C) CAPITALIZACIÓN DEL CAMPO Y TECNIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Los cambios a la legislación no generaron los esperados incentivos para la inversión, en obras destinadas a mejorar la producción. De las obras realizadas por los productores después de 1992, la mayor proporción correspondió a cercos, despiedres y construcción de bardas, que no pueden considerarse como una inversión que incrementa de manera directa la productividad de la tierra. Al contrario, el grado de tecnificación disminuyó pues la maquinaria (trilladoras, tractores) la infraestructura para la producción y comercialización agrícola (bordos para abrevadero, bodegas para almacenamiento), infraestructura pecuaria (naves para aves y cerdos, baños para la sanidad animal, salas de ordeña, etc.) fueron menores en el 2007 respecto a 1991.

En este sentido, la regularización de la tenencia de la tierra no es claramente un instrumento suficiente para que los propietarios de la tierra puedan acceder al financiamiento. La política aislada de asignación de títulos de propiedad se limita a sí misma en un ambiente de pobreza y falta de infraestructura. La certificación de derechos o el dominio pleno en sí mismo no han representado apoyos sustanciales en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el campo.

D) REVERTIR EL MINIFUNDIO

La preocupación de revertir el minifundio y de promover unidades de producción de mayor tamaño para lograr economías de escala más grandes simplemente fracasó, pues el tamaño de las parcelas ejidales disminuyó de 9,1 a 7,5 hectáreas en el periodo 1991 a 2007, lo que implica que se acentuó el minifundio como principal forma de propiedad en México.

E) ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES

Se incrementó el número de organizaciones de primer nivel, es decir, organizaciones de pocos ejidatarios y especializadas en una sola actividad. Figuras como las Sociedades de Producción Rural o sociedades de Solidaridad Social fueron promovidas como formas organizativas preferentes según la política sexenal. Sin embargo, las organizaciones de segundo nivel, que implican una asociación entre distintos ejidos y con otros productores, disminuyeron fuertemente. Por ejemplo, el número de Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) y de Uniones de Ejidos y Comunidades Agrarias (UE) se redujeron en un 50%.

Por su parte, la pretendida asociación entre ejidatarios y particulares tampoco prosperó, pues de 1992 a 2007 sólo se conformaron 65 sociedades mercantiles, la gran mayoría inmobiliarias (Robles, 2008: 25).

Con estos elementos se puede concluir claramente que los propósitos de cambiar el régimen de tenencia de la tierra, capitalizar del campo y tecnificar la producción, revertir el minifundio y que los productores se asociaran, simple y llanamente no se lograron.

De esta manera, las promesas incumplidas en materia agraria han servido de caldo de cultivo para mantener vivos los movimientos que luchan por la tierra y la justicia agraria. Es claro que la forma en que se han atendido los reclamos de restitución y resuelto los conflictos sobre la tierra tienen un impacto directo en el crecimiento económico del campo y de la sociedad en su conjunto. Creer que las reformas jurídicas por sí solas iban a generar un desarrollo rural es un grave error, los cambios legales y reformas constitucionales de 1992, aun desde su propia perspectiva, nunca fueron acompañadas de otras acciones de gobierno. Por ello podemos retomar para hoy día, lo que el especialista agrario Barraclough decía: “Si la tenencia de la tierra tiene que ver solamente con tecnicismos legales respecto de su propiedad y arrendamiento, carece de sentido suponer que es un factor estratégico en el desarrollo” (Barraclough, 1970: 59).

ELEMENTOS PARA UNA NUEVA REFORMA DESDE LOS TERRITORIOS AGRARIOS

La contrarreforma al Artículo 27 y su nueva ley agraria, marcaron un quiebre en las relaciones entre el Estado y los campesinos. Las nuevas condiciones impuestas por los tecnócratas pusieron nuevamente en la agenda de los movimientos y organizaciones campesinas el tema de la reforma agraria, sobre todo por el fracaso del proyecto neoliberal en el campo. Las organizaciones no sólo tuvieron que exigir que se les volviera a reconocer su derecho a la tierra sino también tuvieron que repensar sus propuestas a la luz de las condiciones nuevas y distintas en la que se encuentra el campo mexicano actualmente.

Esta situación representa una oportunidad para construir una propuesta agraria desde una perspectiva diferente y más amplia. En este sentido, el enfoque territorial puede servir para plantearse las relaciones complejas (de dominio, poder, apego, pertenencia) que se forman entre los campesinos y la tierra (Montañez, 2001:20); sobre todo, porque elementos de un enfoque territorial han estado presentes en las discusiones y propuestas de las organizaciones que conformaron tanto al Mecnam, como a los que participaron en el espacio “Sin maíz no hay país”, así como en los territorios del neozapatismo en Chiapas.

Ello se conjuga con la importancia de la cuestión agraria tiene para el futuro del México. En efecto, más de la mitad del territorio nacional (cerca de 106 millones de hectáreas) son ejidos y comunidades. Si añadimos a los pequeños propietarios (agricultores y campesinos con propiedad privada) tenemos que el 94% del país está en manos de minifundistas, de campesinos. Esta situación indica la importancia del campo, no sólo en términos de que produce una cantidad significativa de los alimentos que demandan los centros urbanos, sino que ahí se localizan las 141 millones de hectáreas con recursos forestales que tiene el país, la mayoría de las reservas de la biosfera o áreas de protección de los recursos naturales e importantes centros arqueológicos, en un país, hay que recordarlo megadiverso, tanto cultural como biológicamente. Las tierras de ejidatarios, comuneros y propietarios privados colindan con la mayoría de los 11,122 km de litorales marinos y con los 4.301 km de fronteras con Estados Unidos, Guatemala y Belice, es decir, son garantes de la soberanía nacional. Pero también sus tierras son importantes depósitos de agua que requieren las ciudades; en ellas se encuentran valiosos yacimientos de materias naturales y minerales necesarias para la industria (Robles y Concheiro, 2002: 3).

Bajo esta perspectiva general, vamos a resaltar siete elementos para una nueva reforma desde los territorios agrarios:

I) En el campo mexicano actúan múltiples sujetos y actores. Hoy existen alrededor de 3.8 millones de jornaleros; 900 mil indígenas con derechos sobre tierras ejidales y comunales; 900 mil mujeres propietarias de la tierra; 822 mil avecindados y 423 mil posesionarios. El interés por estos grupos sociales debe estar guiado por el reconocimiento no sólo de su existencia, sino que el efecto de la prolongada crisis del campo mexicano se acentúa sobre estos grupos sociales, que se caracterizan por ser los más pobres, y por ser, para colmo, los menos atendidos por las instituciones de gobierno (Robles, 2002: 7).

Pero lo más importante es que ha sido evidente que los nuevos sujetos agrarios que han irrumpido en las últimas décadas en la escena nacional con nuevas propuestas de organización y recuperación de espacios no son precisamente los esperados por los “modernizadores” de la sociedad. En lugar de capitalistas con deseos de invertir y asociarse con agricultores “prósperos” y emprendedores aparecen los indígenas y su ¡Ya basta!, en 1994, así como múltiples experiencias de los pobres con tierra que quieren discutir el tema sobre un mejor aprovechamiento y conservación de sus recursos naturales, o buscan nuevos esquemas de comercialización en mercados solidarios, construcción de redes y cajas de ahorro y autofinanciamiento, pero que también discuten el papel del Estado y concretamente del municipio, la mujer y su papel en la vida nacional, y el territorio como espacio político y social.

La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica. Los indígenas representan, según el Censo Nacional de 2010, cerca del 20% de la población nacional, participan en el 22,9% de los ejidos y comunidades del país, son dueños del 28% de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la propiedad social. Además, en los municipios donde habitan se “cosechan” volúmenes muy importantes de agua resultado de altas precipitaciones, por lo que son considerados municipios captadores de agua. En síntesis, como propietarios de la tierra y de ciertos recursos naturales, pero sobre todo por su cultura agrícola, por su vocación ecológica, tienen una importancia relativa mayor que aquella referida sólo a la población. Social y políticamente en la relación a la tenencia de la tierra los núcleos agrarios con población indígena tienen una mayor presencia a nivel nacional.

Desterrar la marginación de estos sectores de la población es una condición indispensable para lograr el desarrollo del país. De la misma manera en que la sociedad mexicana requiere —para salir de su regresión— impulsar el Buen Vivir del campo, la sociedad rural no podrá caminar por ese proceso sin estos grupos de la población.

II) La creciente importancia de las mujeres en el campo. En la actualidad se tienen identificadas 833,803 ejidatarias y comuneras así como 331.000 propietarias privadas, es decir, 116 mil mujeres son las titulares de la tierra (Robles, 2008:27-28). Las mujeres con tierra tienen presencia en el 95% de los ejidos y comunidades, prácticamente en todos los núcleos agrarios del país. Por ello las políticas hacia el campo deberán identificar la participación de la mujer, reconocer su aporte económico para el funcionamiento y viabilidad de la unidad productiva y generar condiciones para que las mujeres ejerzan sus derechos entre ellos especialmente que la parcela tenga un carácter de propiedad familiar.

III) Reformular la reforma agraria y recuperar su función social. La reforma agraria es una respuesta necesaria para enfrentar: las estructuras sociales atrasadas; la gran desigualdad en la distribución del ingreso; las necesidades de introducir innovaciones tecnológicas en los procesos productivos; para modificar las estructuras de poder y permitir una distribución más amplia del poder y permitir una distribución más amplia del poder económico y político, así como para redefinir el papel asignado a la agricultura en el desarrollo nacional.

Por ello, la reforma agraria es un reclamo actualmente vigente, considerando que existe una multiplicidad de tipos de reforma agraria, pero en común deben tener un profundo sentido social, de protección a la familia campesina, a los desvalidos, al conjunto del núcleo agrario y a los vecindados.

Hay que decirlo claramente: todavía hay tierra que repartir y también existen otras formas de reparto. Los diferentes tipos de reforma agraria se deberían entender como complementarias entre sí, en función de cada situación específica.

En algunos casos la reforma agraria deberá de apoyar las formas campesinas de acceso a la tierra; en otros casos será la organización y capacitación de los propietarios de la tierra la acción central; en situaciones específicas se deberá considerar la aplicación de impuestos por el mal uso de la tierra, por la sobreexplotación de los recursos naturales o por tener tierras ociosas; en algunas regiones, antes que cualquier otra acción, se deberán de resolver las controversias que existen sobre la tierra, y en algunos casos los tratos agrarios pueden ser la opción a impulsar.

El Artículo 27 constitucional debe retomar su función social, en el sentido de que la tierra -incluso en su concepción restringida a lo agrario-, en un país con la cuarta parte de la población ligada a la tierra y sin la más mínima seguridad social, cumple una función vital en la seguridad y en la sobrevivencia de las unidades domésticas

campesinas. Pero retomar a la tierra como un simple factor de la producción sería repetir una visión sumamente chata y miope. La tierra es mucho más que eso: es patrimonio familiar y brinda protección a la familia y protege también a la comunidad rural, pero a la vez es territorio, referente de las múltiples culturas de nuestro país. A la vez los preceptos constitucionales deben otorgar protección a la propiedad social y al minifundio, eliminado toda posibilidad de crear nuevos latifundios; a la vez debemos contar con una legislación que tome en cuenta las diferencias de la tierra y recursos, y en esos términos se reduzca el tamaño de la propiedad privada.

Requerimos de una política, pero sobre todo de una práctica del sentido territorial. Para muchos de los ejidos y comunidades indígenas, pero puede generalizarse para la mayoría de las comunidades campesinas, la concepción y forma en que se llevó a cabo el reparto agrario representaron su subordinación y sometimiento a una política agraria que les limitaba fuertemente el control, uso, usufructo y disfrute de sus territorios; en tanto esas comunidades rurales peleaban no sólo por la tierra sino por libertad y democracia, especialmente por su autonomía en el ámbito local y regional. Por ello, es importante aprovechar la coyuntura actual para unificar y armonizar la lucha por la territorialidad y la autonomía de los pueblos indios con la lucha agraria, en el entendido de que esta última debe conducir al control territorial de las comunidades de cualquier tipo; control que ha sido en general monopolizado por el Estado a nombre de la nación y para el “bien social”, y que sin embargo ha repercutido en el beneficio de políticos y empresas privadas que han tomado como botín los recursos naturales: petróleo, minerales metálicos y no metálicos, bosques, biodiversidad, agua, presas hidroeléctricas y paisaje.

Asimismo los derechos de propiedad, en el contexto actual de replanteamiento del ámbito y alcance de los Estados-nación frente a la globalización y sus agentes -las grandes corporaciones transnacionales-, hay que llevarlos hasta los llamados derechos territoriales, que tienen como punto de partida los espacios de identidad locales. Por eso, la reconstrucción de la espacialidad en una perspectiva campesina conlleva la necesidad de darle a la tierra un sentido de territorialidad como referente cultural, social y político, que tiende a expresarse formalmente en espacios de poder con una relativa autonomía, como los municipios y las regiones, ligados a procesos de descentralización y al desarrollo de entidades realmente federales. Fundamentalmente es no olvidar que, en la perspectiva de la territorialidad, es central el reconocimiento y el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés.

IV) Una nueva institucionalidad. Es necesaria una nueva institucionalidad para desplegar políticas públicas. La pluralidad del medio rural nos obliga a definir no sólo cuáles son las funciones del gobierno en el ámbito de las intervenciones rurales, sino muy especialmente cuál es el nuevo mandato de las instituciones que inciden en el medio rural. Pero esta pluralidad también nos obliga a todos a definir cuáles son los derechos y obligaciones de los actores de la sociedad civil en el diseño y la implementación ya no sólo de las políticas gubernamentales, sino de las políticas públicas.

Esto requiere que se revise, por ejemplo, el papel de la Procuraduría Agraria (pa). De acuerdo a su reglamento interior, la PA tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento. Sin embargo, la PA dejó de cumplir sus funciones y se convirtió en el brazo ejecutor de la antes denominada Secretaría de Reforma Agraria (desaparecida en 2012) perdiendo su autonomía. Se ha caracterizado por una falta de institucionalidad, y en concentrarse en tareas que no le corresponden. Es necesario que la PA recupere su autonomía, que el Congreso de la Unión nombre al procurador y que se concentre en la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Asimismo consideramos que debe crearse un Registro Nacional para la propiedad rústica que relacione tanto registro como catastro. Esto evitaría la simulación, venta de tierras de manera ilegal y proporcionaría información sobre todas las formas de propiedad. También es necesario revisar el marco legal agrario. Consideramos de vital importancia que el derecho a la tierra sea un derecho familiar y, algo muy importante, que también es demanda del movimiento campesino actual, establecer la prohibición de las sociedades mercantiles.

En el anterior sentido estamos por la defensa de la Secretaría de la Reforma Agraria para que impulse la nueva reforma agraria; regule el mercado de tierras y vigile el ordenamiento territorial; apoye la constitución de ejidos y comunidades, así como la capacitación y la educación rural; e impulse la organización y las diferentes formas asociativas.

A esta “nueva institucionalidad” debe sumársele una justicia expedita que permita la recuperación del sentido de justicia social que precisamente debe tener la tierra en México. No hay que olvidar que al rezago agrario se le ha sumado una conflictividad creciente producto de la falta de autonomía de los ejidos y comunidades. El incremento de los “focos rojos” en algunos estados como Chiapas y Oaxaca ha tomado dimensiones graves, y no hay que olvidar los sucesos “embleáticos” de los Chimalapas y Montes Azules, que nos hablan de un tipo cualitativamente distinto de los conflictos agrarios. Por ello es

necesario un cambio estructural en cuanto a la comprensión y acción sobre la cuestión agraria y desarrollar una política de Estado, más allá de los vaivenes sexenales, pero sobre todo abrir los cauces para la acción pública.

V) Reconocimiento de los múltiples tratos agrarios. Las diferentes formas de acceso a la tierra pueden ser un instrumento para el combate a la pobreza. La seguridad de poder acceder a la tierra depara a las familias pobres la oportunidad más efectiva de mejorar sus medios de subsistencia, adquirir bienes a fin de reducir su nivel de vulnerabilidad y fomentar inversiones en la ordenación sostenible de los recursos naturales. Como señala Zorrilla (2003) la pobreza y la pobreza extrema en el medio rural afectan más a los hogares que no tienen tierra o sólo poseen una superficie muy pequeña o de muy mala calidad, por lo que los rendimientos que obtienen son bajos.

El acceso a la tierra por sí sólo no asegura la reducción de la pobreza (condición necesaria pero no suficiente). Necesita de condiciones tales como: organización de los productores, asistencia técnica, financiamiento de las actividades productivas, competitividad en los mercados de productos; remuneración del trabajo mayor que el costo de oportunidad y alimentos producidos para el autoconsumo más baratos que aquéllos comprados en el mercado.

Por lo anterior consideramos que cualquier política que promueva el acceso a la tierra debe ir más allá del acceso a la misma. Debemos pensar en una política agraria integral, ya que es un concepto más amplio que incluye todo lo que es el entorno económico, social y político necesario para el desarrollo de la actividad productiva campesina sostenible.

Es importante reconocer que en el campo mexicano es frecuente encontrar tratos agrarios. Lo difundido de estas formas campesinas de acceso a la tierra es una respuesta de la vida rural al minifundio, a las condiciones de pobreza, a la envejecimiento de los titulares de la tierra y a las dificultades para tener acceso al financiamiento, tecnología y a escalas de producción rentables.

En términos de política agraria pensamos que los procesos de reforma agraria son vigentes mientras existan estructuras agrarias muy desiguales. La reforma agraria es una respuesta necesaria para enfrentar: estructuras sociales atrasadas; desigualdad en la distribución del ingreso; necesidades de introducir innovaciones tecnológicas en los procesos productivos; para modificar las estructuras de poder y permitir una redistribución más amplia del poder económico y político, así como para redefinir el papel asignado a la agricultura en el desarrollo nacional.

Uno de los principales problemas de los programas de acceso a la tierra ha sido la incapacidad de crear mecanismos que permitan encontrarse a los diferentes interesados en el tema de la tierra, no solamente en los momentos de conflicto y enfrentamiento sino para construir consensos y soluciones. Por lo general los puntos de vista y los intereses de la población rural pobre no son considerados y sólo son tomados en cuenta en momentos de crisis en fase terminal. Cualquier programa de acceso a la tierra si quiere tener éxito deberá revertir esta tendencia.

El acceso a la tierra por lazos familiares, arrendamientos, aparcerías o acuerdos de asamblea son posibilidades de acceder a la tierra para población pobre sin tierra o campesinos minifundistas. Su importancia radica en que permiten el acceso a la tierra en condiciones de crédito restringido, disminuye los riesgos inherentes a la agricultura, propicia el relevo generacional de los titulares de la tierra y genera lazos de solidaridad al interior de los ejidos o poblados.

Los tratos agrarios son un instrumento útil para ajustar el tamaño del predio a unidades adecuadas de producción; permite que el individuo adquiera experiencia y habilidades en el ámbito agrícola; ayuda a resolver temporalmente el problema del crédito. Constituye en una cierta medida un instrumento de promoción social, de capilaridad social para agricultores no provistos de capital.

Existen diversos caminos para acceder a la tierra: lazos familiares, arrendamiento, compra venta, consuetudinario, etcétera que han de ser consideradas. Además, se encuentran las opciones para fomentar el acceso a la tierra: la regularización, la posibilidad de promover fondos de tierras para población pobre, fortalecer los sistemas de información y capacitación, promover la organización de los propietarios de la tierra. Estas opciones deberían ser implementadas de manera diferenciada, y en la mayoría de los casos paralelamente, según cada situación. Herencia o legado, compra y venta, ocupación de tierras públicas o privadas, arrendamiento y asociación y usufructo. Cada uno de esos instrumentos alternativos se podrá mejorar y hacerse más efectivo, con políticas y programas específicos.

Basta señalar que una tercera parte de los ejidatarios tenían un acuerdo de explotación de la tierra mediante la aparcería, la renta o el préstamo. Los productores del campo requieren de políticas públicas que reconozcan las ventajas que representa el promover asociaciones con diferentes agentes productivos, especialmente con campesinos de sus propias localidades y a la vez los protejan de prácticas que sirven para destruir el tejido social en los ejidos y comunidades.

VI) Por una política de desarrollo compatible. Tradicionalmente el enfoque de las políticas públicas está dirigido al fomento de las actividades agrícolas en áreas parceladas. En los últimos años, varios estudios reflejan el gran potencial que tienen las tierras de uso común (TUC), no sólo por la importancia de los recursos naturales que ahí se asientan sino por la posibilidad de generar nuevas alternativas productivas ligadas a los llamados servicios ambientales, como los proyectos turísticos, aprovechamiento de materiales metálicos y no metálicos, etcétera, y por tanto, de empleo para el campo. Todo proyecto, nos parece, debe hacerse desde la consideración del beneficio directo a los dueños de la tierra y a su vez preservar los recursos naturales; esto es, un desarrollo compatible con una cultura campesina e indígena de aprovechamiento de los recursos.

Consideramos entonces que las alternativas que descansan en la creación de reservas naturales sin campesinos no son la solución adecuada a la sobreexplotación de los recursos naturales. Las evidencias muestran que aquellas áreas naturales “sin campesinos”, como el caso de la Mariposa Monarca, son las que entran en un franco y rápido deterioro de los recursos naturales.

En términos económicos y ecológicos, hay que reconocer el carácter multifuncional de la economía campesina y de aporte en términos ambientales. La tierra representa producción, seguridad y soberanía alimentaria familiar, comunitaria y nacional, empleo, seguridad social; mito, rito, cultura, identidad, raíz de todos los mexicanos; es medio ambiente, es paisaje, es referente histórico.

La conservación de la tierra en manos campesinas y su extensión cualitativa y cuantitativa como modelo económico y de vida, está ligada a la producción alimentaria y al desarrollo del conjunto del mercado interno. Y en esa perspectiva es internacional, de acuerdo con las ventajas comparativas de un sistema de producción agropecuario intensivo en mano de obra, con una tecnología alternativa que sea ambientalmente sustentable y dé sostenibilidad a los sistemas productivos en el largo plazo. Pero, sobre todo, una opción campesina que contemple el mercado desde su lógica desplegaría una cultura de decisión, participación y autodeterminación, que rompería con el paternalismo y el corporativismo autoritario, revalorando el mundo rural en una modernidad inclusiva, que recupere y despliegue la experiencia agroecológica que durante siglos han desarrollado los indígenas y campesinos de México y que desarrolle el sentido adjetivo que los mismos campesinos le dan a la tierra en el territorio y en su manejo autónomico.

VII) Por una política de seguridad social para los campesinos. Los ejidatarios, propietarios privados y comuneros tienen en promedio 50

años y una cuarta parte supera los 65. Es decir, una parte importante de los propietarios de la tierra se encuentra cerca de la fase final de su actividad productiva.

En este caso la edad se vuelve un elemento a considerar pues de acuerdo a la esperanza de vida en áreas rurales (67 años) tendríamos un número importante de ejidatarios y comuneros (950 mil) a los cuales se les debe asegurar una vejez digna (Robles y Concheiro, 2002: 10) y con ello permitir una tranquila y natural circulación de la tierra hacia las nuevas generaciones.

Es por ello el momento de exigir una pensión de los hombres y mujeres de edad avanzada que viven en el campo mexicano. La creación de un plan de ayuda a los 950 mil ejidatarios y comuneros de edad avanza le costaría a la nación 7.980 millones de pesos anuales, 0,8% del presupuesto anual de la federación. Esta cifra no es significativa y debería de ser acompañada con el apoyo a proyectos productivos que permita la incorporación de los jóvenes a la producción agropecuaria.

VIII) Ordenar el crecimiento de las ciudades sobre áreas rústicas. En los ejidos conurbados se presenta una intensa presión sobre la tierra debido al crecimiento de los centros urbanos, lo que ocasiona, entre otros problemas, venta ilegal de tierras, conflictos agrarios, subutilización de los espacios y deterioro de los recursos. Modificar el patrón de crecimiento urbano, desarrollar una nueva visión espacial que contemple una nueva ruralidad y el papel central de las ciudades medias, así como la incorporación de algunas tierras rústicas al desarrollo urbano es una necesidad impostergable. La población crece a una tasa media anual de 1,7%, lo que significará contar en el año 2020 con aproximadamente 122 millones de personas, de éstas, 27,7 millones vivirán en localidades menores a 2.500 habitantes. El incremento de poco más de 20 millones de personas equivale al surgimiento, dentro de veinte años, de otra zona metropolitana como la Ciudad de México con todas sus implicaciones; por ello, este problema requiere de un nuevo marco de relación entre el campo y la ciudad (Robles y Concheiro, 2002: 10).

CONCLUSIONES

El reparto y la reforma agraria son producto de una larga lucha de los campesinos e indígenas por la defensa de sus territorios y el derecho a la tierra. El hecho de que a pesar de 17 años de contrarreformas neoliberales y la ardua promoción para que la se vendiera la tierra de campesinos, actualmente 105.946.097 hectáreas son propiedad de ejidos y comunidades indica, que cualquier propuesta para desarrollar el campo tiene que basarse en esta forma de propiedad.

Las movilizaciones campesinas tanto en el contexto del levantamiento indígena zapatista, como las movilizaciones del movimiento “El Campo no aguanta más, así como recientemente las del espacio “Sin maíz no hay país”, han puesto nuevamente en el debate la pertinencia de la reforma agraria y el derecho campesino a la tierra.

Estos movimientos y sus organizaciones han expresado elementos que apuntan a una reforma agraria desde una perspectiva territorial, en la cual distinguimos como que se reconozcan a los múltiples sujetos y actores que actúan e inciden en el campo mexicano, así como la creciente importancia de las mujeres como líderes, productoras o propietarias.

También se propone reformular la reforma agraria, revertir los cambios de 1992 para poder recuperar su función social. Esto posibilitaría incorporar nuevos elementos como el reconocimiento de los múltiples tratos agrarios que existen entre ejidatarios y comuneros impulsar programas y proyectos de desarrollo compatible desde y con los campesinos.

Asimismo están los temas de una política de seguridad social para una importante cantidad de población campesina que envejece y no tiene un sistema de salud y pensiones que le dé una mejor calidad de vida. Finalmente está el tema de poder ordenar el crecimiento de las ciudades sobre áreas rústicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barraclough, Solon 1970 *Notas sobre tenencia de la tierra en América Latina* (Chile: Instituto de Capacitación e Investigación de Reforma Agraria).
- Bartra, Armando 1985 *Los Herederos de Zapata* (México: Era).
- Bartra, Armando 2003 “De rústicas revueltas: añoranza y utopía en el México rural” en Vargas, John (coord) *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (Bolivia: Plural Editores).
- Ce Acatl, Revista de la cultura de Anáhuac. 1996 (México, DF) No 78-79, marzo-abril. Concheiro Bórquez, Luciano y Grajales Ventura, Sergio 2005 “Movimientos campesinos e indígenas en México: la lucha por la tierra” en *OSAL*. (Buenos Aires: Clacso) Núm. 16, enero-abril.
- Chonchol, Jacques 2003 “La Reforma Agraria en América Latina” en Vargas, John (coord), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. (Bolivia: Plural Editores).
- De Grammont, Hubert 2001 *El Barzón: Clase media, ciudadanía y democracia* (México: Plaza y Valdés e Instituto de Investigaciones Sociales).

- Díaz Polanco, Héctor 1997 *La rebelión zapatista y la autonomía* (México: Siglo XXI).
- Diego Quintana, Roberto 1997 “Programas y proyectos de desarrollo: principios, bases y perspectivas para el México rural” en *Revista Argumentos* (México, UAM Xochimilco) No. 28, Diciembre.
- Mecnam 2003 “Propuesta del Movimiento El campo no aguanta más, para el Acuerdo Nacional para el Campo”, en *Cuadernos Agrarios* (México DF) Número Especial.
- Montañez, Gustavo 2001 “Introducción. Razón y pasión del espacio y el territorio” en Montañez, Gustavo (coord) *Espacios y territorios. Razón, pasión e imaginarios* (Colombia: Universidad Nacional de Colombia).
- Morett, Jesús Carlos y Cosío, Celsa 2006 “El impacto de las reformas al artículo 27 constitucional en el campo” en Robles, Héctor (comp) *Escenarios y actores en el medio rural* (México: CEDRSSA).
- Robles Berlanga Héctor 2008 *Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional*. (México, CEDRSSA).
- Robles Berlanga, Héctor y Concheiro Bórquez, Luciano 2002 Retrospectiva de la tenencia de la tierra y legislación agraria. Ponencia presentada en el Seminario Manejo Integrado de Ecosistemas, (México: Colegio de Posgraduados).
- Secretaría de la Reforma Agraria (1997) *La transformación agraria. Origen, evolución, retos*. (México, Sector agrario)
- Zorrilla, Leopoldo 2003 “Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX” en *Revista Comercio Exterior* (México: Bancomext), Febrero.

POLÍTICA DE TIERRAS, CAPITAL AGRARIO Y CONTROL SOCIAL. ACTUAL FASE DE RESISTENCIA DE LA LUCHA CAMPESESINA EN ARGENTINA

Luis Daniel Hocsman* y Mariana Romano**

INTRODUCCIÓN

La Argentina se caracteriza por carecer de una política de tierra de carácter distributivo; históricamente fue atravesada por intentos legislativos en relación al acceso a tierras marcado por el afianzamiento de una burguesía agraria dominante. Este rasgo de concentración de la propiedad y del latifundio impidió que se produjeran transformaciones estructurales en el campo.

Esta dinámica configura una relación intrínseca entre el capital y políticas públicas por medio de dispositivos legales ante la resolución de un conflicto agrario. El avance sobre territorios campesino-indígenas, que adquieren un nuevo valor económico, es atravesado

** Abogada. Dra. en Estudios Sociales Agrarios. Universidad Nacional de Córdoba. Miembro Programa de Estudios Socio-antropológicos Agrarios. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba y Programa Conflictividad agraria y Desarrollo rural. Centro de Estudios Avanzados / CONICET. Universidad Nacional de Córdoba.

* Lic. en Historia/ Mgter. y Dr. en Antropología. Docente / investigador Doctorado en Estudios Sociales Agrarios, y Programa de Estudios Socio-antropológicos Agrarios. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba. Investigador Programa Conflictividad agraria y Desarrollo rural. Centro de Estudios Avanzados / CONICET. Universidad Nacional de Córdoba.

por la irrupción del agronegocio amparado en un marco jurídico en detrimento de los ocupantes de esas tierras.

Presentamos a modo de contexto información que da cuenta de las condiciones macroeconómicas a nivel nacional y provincial que, en el marco de políticas neoliberales y un modelo agro-exportador, dan sustento al conflicto, analizando la situación del campesinado de Córdoba.

Formas de control social expresadas en la judicialización y criminalización de estrategias de lucha y resistencia del campesinado ante la defensa de su territorio, marcan una nueva fase del conflicto social, que, para su comprensión, referimos en este trabajo.

ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA

Para el abordaje que proponemos del modo en que se desenvuelve actualmente la lucha por la persistencia del modo de vida campesino en Argentina, consideramos necesario precisar el significado del concepto reforma agraria. De manera general, apunta a una distribución y democratización de la tierra, fundamentada en un cambio en la estructura agraria consistente en la eliminación de latifundio, distribución de la tierra y acceso equitativo al conjunto de bienes naturales.

Una reforma agraria es parte de un proyecto político cuyo objetivo es planteado como un cambio radical del régimen de propiedad y explotación de la tierra. En nuestro continente, los procesos de reforma agraria son variados, han acompañado a revoluciones, y también se han producido inmersas en cambios políticos en el marco del desarrollo capitalista.

Una excepción notable es Argentina donde, hasta el presente, no ha tenido lugar ninguna reforma agraria ni ésta ha formado parte de la agenda política.

La peculiaridad del caso argentino (a lo largo de siglo y medio, período desde el cuál se da inicio al genocidio indígena y expropiación de su territorio) puede explicarse en un complejo contrapunto que va desde la relativa importancia que tuvo en parte de la región pampeana¹, la agricultura familiar y las haciendas capitalistas de mediano tamaño (así como por el grado de urbanización relativamente alto) a las sucesivas trabas impuestas por los sectores terratenientes por mantener y/o profundizar sus privilegios surgidos desde la consagración de la Argentina como Nación. A otra estructura agraria corresponde la amplia región extra pampeana que mantuvo y mantiene de manera dominante la herencia latifundista de la hacienda andina desde el período colonial español.

1 Inmensa llanura de tierras fértiles, circundante en unos 600 km de la ciudad/puesto de Buenos Aires.

En esta política pendular con flujos e iniciativas “progresistas”, estuvieron presente intereses de una burguesía agraria que consideraba que el arrendamiento “clásico” - como forma dominante de acceso a la tierra- constituía una traba para el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro, así como la precariedad en las relaciones contractuales, la apropiación de la renta de la tierra desalentaba o imposibilitaba la acumulación y el consiguiente avance en la producción.

En el país no hubo una política de tierras que tuviera como objetivo básico a la repartición de la propiedad rural para evitar los latifundios improductivos. Sí podemos considerar que hubo distintos planes de colonización, pero estos fueron experiencias aisladas. Como señala (Girbal-Blacha, 1988), hubo intentos legislativos dirigidos a facilitar y democratizar el acceso a las tierras, a través de la subdivisión y el asentamiento de colonos, o por la transformación de arrendatarios y aparceros en agricultores propietarios, se vieron frustrados en forma recurrente, debido a la resistencia de terratenientes y estancieros, ampliamente representados en las filas parlamentarias².

En 1940, se aprobó la ley Nacional de Colonización N° 12.636, que creó el Consejo Agrario Nacional (CAN), convirtiéndose en el primer instrumento legal que definió una política integral de colonización de tierras. Su finalidad fue aplicar un plan de poblamiento, racionalización de las explotaciones, subdivisión de la tierra, estabilización de la población rural sobre la base de la propiedad. Aunque esta ley no constituyó un instrumento jurídico orientado a producir una reforma agraria, establecía limitaciones y restricciones a la propiedad de la tierra, facultando al CAN a expropiar tierras abandonadas o no explotadas o bajo explotación no racional, que se entregarían en propiedad a colonos en mérito a la constitución de su familia, su residencia y preparación técnica (León y Rossi, 2006). Los puntos centrales que fundamentaban la iniciativa eran el profundo cuestionamiento

2 Como señala la misma autora, para las primeras décadas del siglo XX, no pudieron plasmarse instrumentos legales de envergadura, excepto la poco efectiva legislación dirigida a regular las relaciones contractuales entre arrendatarios y propietarios y algunos proyectos de ley que lograron traspasar la telaraña que una y otra vez tejían los sectores más conservadores sobre todo intento reformista. Recién a mediados de los años treinta aparecieron en escena leyes de colonización en tres de las provincias pampeanas, mientras la Nación seguía careciendo de un instrumento de tales características, a pesar de que poseía millones de hectáreas de tierras fiscales en los territorios nacionales. La Federación Agraria Argentina, que representaba los intereses de miles de agricultores arrendatarios, no efectuaba un cuestionamiento frontal de las relaciones sociales de producción. El gremio más bien concentraba sus demandas en una mayor participación en el ingreso agrícola y en la obtención de mejores y más estables condiciones de arriendo que posibilitaran una mayor independencia operativa. (Girbal-Blacha, 1988).

del arriendo y la aparcería como formas extendidas de tenencia, la concomitante baja proporción de agricultores propietarios de la tierra, la permanencia del latifundio, la especulación constante que se manifestaba en los precios de la tierra y la errada política impositiva (Lázzaro, 1999; en León y Rossi, 2006).

Fueron dominantes en estas políticas el conservadurismo de las relaciones sociales agrarias, sin la aplicación de una política de tierras, siquiera reformista, que estableciera ciertos límites al derecho de propiedad, que en forma absolutista se venía ejercitando desde la aprobación del Código Civil.

Durante el período democrático 1973/74, se elaboraron dos iniciativas: la ley de Impuesto normal a la renta potencial y el anteproyecto de Ley Agraria en 1974. En ambas se planteaba como objetivos la ampliación de la frontera agropecuaria. En la primera, que las tierras que estaban improductivas se incorporasen a la producción, cobrando sobre aquellas tierras que no fueran utilizadas, una renta potencial. Por su parte, el anteproyecto de ley Agraria otorgaba al CAN amplias facultades para concretar una transformación agraria, dando cuenta que los problemas estructurales del agro permanecían vigentes.

Ambas iniciativas recibieron el fuerte ataque de los sectores rurales tradicionales identificándolas como “colectivizante”; y sin el apoyo de quienes inicialmente se mostraron a favor, como la Federación Agraria, las Ligas Agrarias (representantes de productores rurales familiares con menor grado de capitalización) y los gremios agrupados en la Confederación General del Trabajo (CGT), quitaron finalmente su apoyo (Manzanal, 2007). Se logró así abortar el intento de legislar y avanzar sobre esta materia, manteniendo invariables las relaciones de fuerza en el agro. Finalmente, en 1980 (bajo el gobierno de la dictadura fruto del golpe cívico-militar de 1976) se dio el golpe final con la derogación de la ley de colonización y la disolución del CAN.

Queda claro entonces, que el Estado argentino no sólo no reconoce la Reforma Agraria, ni ha sido establecida en ninguna sanción legislativa o institucional, sino que tampoco han sido concretadas las iniciativas de tendencia re-distributivas como las señaladas para el período referido.

De lo apuntado se desprende que no es tomado como fundamento de legitimidad a la función económica social de la tierra, sino que ésta es tratada como una mercancía, y por ello sujeta plenamente a las determinaciones del mercado y al marco jurídico liberal que lo sustenta.

En Argentina -a diferencia de los marcos legales vigentes en otros países latinoamericanos como Brasil, Venezuela, Ecuador, Bolivia- no se reconoce la función económica social de la tierra; no consta en

ninguno de los articulados constitucionales. Sólo ³ a modo de antecedente, en el Art. 38 de la Constitución de la Nación Argentina sancionada en el año 1949, se contemplaba ese reconocimiento, pero dejada sin efecto tras el golpe cívico-militar de 1955, mediante un Decreto del Presidente Gral. Aramburu, se retomó el carácter meramente liberal de la propiedad de la tierra, prevista en el Art. 17 de la Constitución Nacional de 1853, y en el Código Civil. Se abandona así todo esbozo de asociar a la propiedad agraria con los derechos, económicos y sociales, que orientara una línea progresiva del derecho agrario.

Cabe mencionar una situación diferente desde los marcos legales referida a la propiedad y función social de la tierra ocupada por comunidades indígenas en Argentina. Solo en territorios históricamente ocupados por indígenas ha sido a partir de la reforma constitucional de 1994, establecido el derecho a la propiedad de la tierra atento a su carácter de pre-existentes al Estado Nacional y en reconocimiento a sus formas culturales de organización^{4 5}. No obstante, registramos la ausencia de una política pública de alcance general que resguarde y

3 A pesar de que la ley disponía de un conjunto de instrumentos avanzados para desarrollar un amplio plan de transformación agraria, como bien lo interpretaron sus primeros directivos, e incluso así lo propuso Perón antes de asumir la presidencia, su potencia en tal sentido fue erosionada desde el primer momento. La falta inicial de asignación de fondos y la posterior disolución del Consejo en 1946, con el traslado de sus funciones al Banco de la Nación, fue el primer golpe que recibió la política de tierras... La prohibición de realizar expropiaciones constituyó el segundo golpe sobre las potencialidades de la ley. Jamás se volvería a utilizar este instrumento en la segunda mitad del siglo XX (León y Rossi, 2006).

4 “Capítulo cuarto. La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica. Artículo 38 - La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...”

5 Si bien la legislación nacional (Art.75. Inciso 17 de la Constitución Nacional) y de algunas provincias, reconocen formalmente los derechos territoriales de los pueblos indígenas, para el acceso efectivo a los mismos es necesario la reglamentación de las leyes - generales y particulares -, y el desarrollo de mecanismos específicos por parte de los organismos del estado encargados de su ejecución.

Para la aplicación de los marcos legales, son los colectivos indígenas quienes deben emprender procesos judiciales para “demostrar” no ser usurpadores.

Las superficies de tierra reconocidas con derecho a propiedad son por lo general de menor proporción a las actual e históricamente ocupadas; mientras que en otros casos las medidas efectivas de ejecución son largamente postergadas.

Las unidades territoriales consideradas sujetas a entrega o expropiación no se corresponden a los espacios territoriales que configuraban la compleja estructura productiva y social de sus habitantes (Hocsman, 2004).

promueva los derechos consagrados en la misma constitución, como así también en convenios internacionales, tal como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Precisado en sentido amplio el contenido del concepto de Reforma agraria y presentada la legislación vinculada a la política de tierras en Argentina a lo largo del siglo XX sin que se produjeran transformaciones políticas estructurales y ante el desarrollo y profundización de las relaciones capitalistas, podemos marcar como rasgo dominante: el predominio de la creciente concentración de la propiedad de la tierra y de explotaciones agropecuarias.

Esta dinámica se profundizó en las transformaciones ocurridas en el espacio rural de Argentina desde la década de los 90 con el marco neoliberal ampliamente difundido en la geografía latinoamericana, así como en el marco de los denominados “gobiernos progresistas” sudamericanos, a partir del inicio del presente siglo.

Para el caso argentino, las políticas y los fundamentos económicos emanados desde el Estado estuvieron orientados, claramente, a favorecer la territorialización del capital agrario, proceso desarrollado mediante lo que sintetizamos como ejes de análisis:

1. Modelo de monocultivo orientado a la exportación (“sojización”) con reestructuración productiva sustentada en la tecnología de insumos y procesos.
2. Expansión de la frontera agrícola, concentración y ocupación de los territorios, con disminución de número y superficie de explotaciones agropecuarias.
3. Desplazamiento de población rural, predominantemente campesina.
4. Formas de control social expresadas en la judicialización de las estrategias de lucha y resistencia del campesinado ante la defensa de su territorio, marcando una nueva fase del conflicto social, que, para su comprensión, referimos en este trabajo.

No abordamos aquí importantes líneas de acción motorizadas desde el Estado (y con la participación de ONGs) que, mediante planes y políticas sociales de mitigación y control de la pobreza rural, pueden ser interpretadas como otras formas de control social. Nos referimos a una serie de Programas de Desarrollo (PDR): PRONAGRO, PRODERNEA, PSA, PROINDER, CAPPCA, PROFEDER, etc⁶, desarrolla-

6 Como señala Manzanal (2007:5) los PDR, surgieron y fueron implementados

dos a partir de mediados de la década de los años ochenta, y más intensamente en la década siguiente, con apoyo financiero del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que se presentaron como orientados a la promoción de un desarrollo económico sin confrontar el modelo hegemónico de desarrollo capitalista en su fase neo-liberal. Enunciando como objetivo alcanzar una “mejor calidad de vida, producción, colocación en mercados y formas de organización y participación de pequeños productores y pobres rurales”.

JUDICIALIZACIÓN DE LA LUCHA Y RESISTENCIAS, NUEVA FASE DEL CONFLICTO SOCIAL.

En el contexto rural se refleja la expansión de la frontera agropecuaria y la consecuente agriculturización que tiende a desplazar a los campesinos de sus tierras.

El factor fundamental para que la “sojización” del país haya sido posible, fue la incorporación de los paquetes tecnológicos asociados a esta producción. La utilización de semillas modificadas genéticamente, fertilizantes y herbicidas permite integrar casi cualquier suelo al cultivo de soja, eliminando las limitaciones naturales de estos cultivos. A nivel nacional esto ha posibilitado que la superficie sembrada con soja pasara de 5,8 millones de Ha en 1993-1994 a 12,6 millones en el 2002-2003 (variación del 118%), y la cosecha de 11 millones de toneladas a 35 (variación del 199%) en igual período. Si bien la concentración productiva, con la consecuente disminución en el número de explotaciones, es una característica de la producción agropecuaria argentina durante la última década referida, el porcentaje de baja en el número de explotaciones de la provincia de Córdoba, medido entre los últimos Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) es significativamente superior al de la media nacional. En todo el país la disminución de explotaciones agropecuarias (EAPs) fue del 24,5 % entre 1988 y el año 2002, mientras que para la provincia referida la disminución de EAPs fue del 36% (Hocsman, y Preda, 2006).

desde áreas específicas de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación y desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (dependiente de la primera). La mayoría de las propuestas iniciales se complejizaron con el correr de los años involucrando a toda una malla de otros actores institucionales (gobiernos provinciales, locales, ONG, cooperativas, organizaciones de productores, etc). A partir del año 2004 se produce una renovación en el tratamiento del DR promoviendo el estudio y diseño de nuevas estrategias sobre la base del DTR (Desarrollo Territorial Rural), mediante la participación de instituciones internacionales como RIMISP, FAO, GTZ, IICA

Cuadro 1
Cantidad de explotaciones agropecuarias. CNA 1988 Y 2002

	Cantidad de EAPs		Variación	
	Año 1988	Año 2002	Absoluta	Porcentaje
Total País	421.221	317.816	- 103.405	- 24,5 %

Fuente: Fuente: estimaciones en base a información del INDEC (2003).

De la comparación de los CNA de los años 1988 y 2002⁷, observando los cortes por escala, verificamos la desaparición de establecimientos - vinculado al proceso de concentración - a partir del estrato de 1000 Ha. Transformación fuertemente acentuada para el estrato de 200 Ha, registrándose una disminución que supera el 40 %. De manera correlativa, las explotaciones de más de 10.000 Ha, registra el mayor incremento porcentual tanto en número de EAPs como de superficie.

En consideración de lo apuntado respecto al proceso de concentración de la tierra y disminución de explotaciones agropecuarias en la provincia de Córdoba (cortes censales por escala), se visualiza la relevancia del problema de la tenencia de la tierra. Se trata de una zona que por sus condiciones agroecológicas, históricamente ha sido marginal para la producción agrícola y, consecuentemente, el valor comercial de la tierra ha sido muy bajo. La falta de interés que las mismas han despertado a las empresas que realizan producción a gran escala, permitió que las familias campesinas (que ejercen la posesión, y no tienen títulos de las mismas) vivieran sucesivas generaciones en esta condición, sin riesgos de perderlas, desarrollando producción extensiva de animales, mediante el usufructo del monte, “sin límites definidos”.

El contexto económico referido, caracterizado por la alta concentración de la tierra y expulsión/ desplazamiento del campesinado tiene su correlato en políticas judiciales funcionales al modelo productivo hegemónico.

Este proceso se analiza considerando las actuaciones judiciales que resultan de una política judicial y se muestran funcionales al sistema, como las que describiremos en relación a la criminalización de la lucha y resistencia en defensa de la posesión tierra.

Desde la falta de políticas públicas que prevean regularización dominial de esos territorios, hasta las políticas judiciales que tienden a criminalizar a los poseedores, es posible advertir esta misma

7 Cabe aclarar que en el año 2008 se realizó en último Censo Nacional Agropecuario, cuyos resultados, a la fecha, están siendo procesados; motivo por el cual no los incorporamos al análisis.

relación: falta de políticas generadas desde el poder ejecutivo provincial - de cuya jurisdicción depende la regularización de la propiedad y dominio de la tierra - y existencia de una política emanada desde el poder judicial, dirigida a criminalizar la defensa de los territorios campesinos mediante un notorio incremento de la “penalización” de la resistencia de diversas expresiones de defensa de la tierra.

Para el caso de la provincia de Córdoba, es relevante que del total de integrantes del Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), más de un 10% se encuentran imputados por ejercer la defensa de su tierra^{8 9}. Esta información es complementada con las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Misión FIAN Internacional (2005) y del Informe de Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina Actuación N° 3084/06, que constituye parte de la Investigación General sobre Uso Sustentable de la Tierra, Actuación N° 6062/03 (Defensoría del Pueblo de la Nación. 2006), donde para el caso argentino durante el año 2004, expresan que las innumerables denuncias de criminalización de las luchas y protestas sociales demuestra que las autoridades estatales hacen un análisis equivocado del problema vivido en el país y por eso también dan respuestas erróneas. Los conflictos agrarios en el campo argentino en los casos verificados derivan en su gran mayoría de la usurpación de las tierras en posesión de comunidades campesinas e indígenas por parte de supuestos dueños; empresarios (para ampliar su producción de la ganadería y del cultivo de la soja) que cuentan con la complicidad de funcionarios judiciales y policiales.

“En relación a los casos verificados en Córdoba, la Misión considera que el gobierno de la Provincia de Córdoba falla en el cumplimiento de su obligación de proteger, de garantiza y de respetar: pues permite que los

8 Las fuentes judiciales en las que se basa esta relación de criminalización son las siguientes: Autos caratulados “ALLENDE JUAN MEDARDO Y OTROS p.ss.aa. Daño Calificado. 11 imputados penales. “AREVALO GRACIELA DEL VALLE Y OTROS p.ss.aa. Usurpación”. 8 imputados penales. “GoDOY ALCIRA OCTAVIANA Y OTROS p.ss.aa. Impedimento funcional”. 3 imputados penales. DIAZ PEDRO BENITO Y OTROS p.ss.aa. Turbación a la posesión”. 7 imputados penales. BUSTAMANTE Roberto p.ss.aa. Hurto”. 3 imputados penales. ORTIZ y otro p.ss.aa. Usurpación”. 4 imputados penales. “ORELLANO DE BUSTAMANTE y otros p.ss.aa. Usurpación”. 7 imputados penales; MORENO y otros p.ss.aa. Usurpación”. 4 imputados penales; NUÑEZ CLAUDIO RUBÉN y otros p.ss.aa. Usurpación”. 3 imputados penales. CALDERÓN IVAN Y OTROS p.ss.aa. Usurpación”. - 3 imputados penales. PACHECO FEDERICO y otros p.ss.aa. Usurpación”. 3 imputados penales, entre otros. Todas las causas están radicadas en los tribunales del interior de la provincia. Jurisdicción Dean Funes, Cruz del Eje y Villa Dolores.

9 Food First Information and Action Network (FIAN), es una organización internacional de Derechos Humanos con status de consultora permanente de la ONU. Fundada en el año 1986, cuenta con 50 países miembros).

terratenientes usurpen las tierras de los campesinos; de respetar, pues en muchas ocasiones autoridades estatales del poder ejecutivo y del poder judicial se involucran directa o indirectamente en las violaciones de derechos humanos; y de garantizar, pues el gobierno no cuenta con un programa claro con metas y plazos para solucionar el problema, demostrando que no hay voluntad política para regularizar las tierras de los campesinos del norte de Córdoba” (FIAN International, 2005).

Intentamos comprender la actuación del Estado desde los aportes teóricos en relación al contexto económico actual, la valorización de productos de origen rural en los mercados internacionales, y la política criminal del Estado en relación a la defensa de las tierras otrora marginales para la producción agroganadera y revalorizadas en la actualidad.

A lo largo de la historia siempre existió una relación conflictiva entre capital agrario y trabajador rural.

En directa relación con el problema de la criminalización de la defensa del territorio campesino por parte del gobierno, Mançano Fernandes (2008: 355) refiere, para el caso de Brasil, que “el objetivo del gobierno es controlar la lucha de los trabajadores rurales, confinándolos a un determinado espacio político, el espacio del capital”. El autor concluye que “las tesis desarrolladas por los intelectuales del gobierno que proponen la integración sumisa del campesinado al capital, contribuyen a esta destrucción” (pp.355). Así, la expropiación de los trabajadores rurales es una consecuencia no sólo de la lógica desigual del capital sino también de las teorías que permiten la elaboración de políticas que activan este proceso.

Otro tanto ocurre, -salvando las diferencias de magnitud y alcance de la experiencia histórica del MST como movimiento social- respecto a los movimientos agrarios en la Argentina. Para el caso de los campesinos, observamos que se registra un notorio aumento de criminalización de los conflictos, por parte de las políticas criminales dirigidas desde el gobierno y/o la administración del poder judicial. Esta situación no es exclusiva de dicha provincia; la misma política criminal se está aplicando en otros Estados provinciales, con organizaciones campesinas de Mendoza, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, Misiones, Chaco, entre otras.

CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA Y CRIMINALIZACIÓN DE LA DEFENSA DE TERRITORIO CAMPESINO

Para poder evaluar la efectiva función que cumple el sistema punitivo en el seno de una determinada sociedad, proponemos un análisis integrado del contexto socio-político y económico en el cual se propugna determinada política criminal. Se hace insoslayable en este punto establecer la relación entre la política criminal y el sistema productivo

vigente. En este sentido, Wacquant (2000) refiere como la mano invisible del mercado y puño de hierro del Estado se conjugan y se completan para lograr una mejor aceptación del trabajo asalariado desocializado y la inseguridad social que implica. La relación expuesta por el autor se corrobora para el caso de estudio en la línea de que el Estado omite una política pública que es necesaria, desde lo social, pero en su faz punitiva dirige una clara política tendiente a la criminalización de la defensa de la tierra por parte de sus poseedores. La criminalización de la pobreza y la protesta se ven como consecuencia de un Estado que apunta a redefinir su modalidad de acción, restringida en lo económico y social, y expansiva en materia policial y penal.

En esta redefinición de las funciones del Estado, éste se muestra liberal no intervencionista “por arriba” (especialmente en la falta de control fiscal y de empleo) e invasivo e intolerante “por abajo”, con políticas criminalizantes a los fines de disciplinar a grandes masas en la generalización de la subocupación y trabajo asalariado precario.¹⁰

Resulta claro desde esta perspectiva analizar cómo el sistema, excluye a determinados sectores sociales a los cuales “no puede” integrar a fuentes de empleo y satisfacción de su seguridad como orden social, y los incluye mediante su criminalización.

La relación entre políticas criminales y penalización de las acciones de defensa de la posición de tierras por parte de campesinos, se analiza desde la criminología aludiendo al concepto de “eficientismo” o “funcionalismo penal” (Baratta, 1998), caracterizado como una distorsión del Derecho Penal. Ante crisis política-económico-social, el Estado para hacer frente a las crecientes demandas sociales, despliega renovadas formas de disciplinamiento y legitimación de los nuevos equilibrios de poder. Así, siguiendo al mismo autor, el Derecho penal deja de ser subsidiario (conforme nuestro derecho penal liberal), amplía su campo de actuación y se transforma en un instrumento represivo y simbólico, con el cual se pretende hacer frente a distintos problemas sociales.

10 Cobra también relevancia, en este contexto, el incremento de denuncias de usurpación, lo cual denota una clara política criminal por parte del gobierno al judicializar - a través del sistema penal - la defensa de los derechos posesorios. En este sentido, resulta ejemplar el caso del cambio de política criminal en relación al delito de usurpación. En la práctica judicial durante los años '90 en nuestro país, y especialmente en los tribunales del interior de la provincia de Córdoba, el delito de usurpación se investigaba sólo en los casos que tuvieran querellante particular que instara la causa, caso contrario era archivado. Desde el año 2001 observamos un cambio en relación al aumento de denuncias de usurpación, y esto se explica por su relación directa con el aumento del valor de los inmuebles rurales en el contexto económico actual. Así, las Fiscalías de Instrucción se encuentran hoy, saturadas de denuncias de usurpación.

Una descripción similar de este fenómeno social se observa en el traslado de resolución de conflictos políticos a la esfera judicial, caracterizado como tendencia global a la judicialización, según refiere Jean Paul, Jean (2001; 26-27), describiendo que es un neologismo utilizado para caracterizar el borramiento de las fronteras entre lo político y lo jurídico. Judicialización significa que un tratamiento judicial tiende a sustituir a un modo anterior de regulación social. Son así, cada vez más difusos los límites entre derecho y política. Se trata de resolver jurídicamente conflictos políticos. Esto se observa en la actual “penalización” de la vida política que afecta nuestras democracias, específicamente en la penalización de la protesta social que vienen sufriendo las familias campesinas del norte de nuestra provincia.

Retomando lo expuesto, y desde el punto de vista de la judicialización se puede caracterizar una “judicialización positiva” que toma como fuente los derechos contemplados en el Art. 4015 del Código Civil¹¹ ¹² que habilita el inicio de un juicio de usucapión que finalmente declare el derecho de propiedad y lo haga oponible a terceros¹³. No obstante, en la práctica jurídica, en acciones individuales, su aplicación resulta altamente controvertida en razón del uso ideológico del derecho.

En dirección opuesta, encontramos una “judicialización negativa” reflejada en el incremento de los índices de criminalización que penalizan las acciones desarrolladas por campesinos en defensa de su tierra.(Romano, 2011).

En situaciones como las mencionadas, Abramovich y Courtis (2002), proponen como herramientas las prácticas colectivas que consideran la relación existente entre el sistema judicial y el sistema político. En este sentido, se plantea que cuando los canales institucionales tradicionales se obturan o se estrechan, las demandas sociales y la práctica de incidencia política de los actores sociales, buscan nuevos cauces institucionales, que al mismo tiempo pueden afectar y

11 Esta lectura de la “seguridad”, difundida por los medios masivos de comunicación, es entendida como sensación ante la posibilidad de ser víctima de un delito, y no como seguridad social y económica para el desarrollo pleno e integral.

12 El Art. 4015 del Código Civil establece que “Prescribese también la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor.”.

13 Aún en estos casos, tenemos nuestras reservas en relación a la iniciación de juicios de usucapión por parte de los campesinos, en razón del desigual acceso a la justicia, falta de información y alta onerosidad de los trámites que demandan los mismos, las extensas distancias que deben recorrer los productores hasta los Tribunales, entre otras.

modificar las formas tradicionales de la acción social y política. La debilidad de los actores políticos y de ciertos espacios de mediación social transforma los escenarios y los protagonistas de la práctica política.

Ante acciones de reclamo colectivo de derechos civiles, políticos o sociales, la respuesta de la administración judicial puede asumir temperamentos diversos, lo que marcará el tono de su relación con las demás instancias del Estado y en definitiva con los demás actores del proceso político.

En principio, la actuación judicial puede consistir por un lado en la declaración de que una omisión estatal constituye una violación del derecho en cuestión y, luego, en el emplazamiento al Estado a realizar la “conducta debida”. En este supuesto, corresponde al órgano judicial señalar a los poderes políticos del Estado el carácter de la “conducta debida”. No obstante, cabe aclarar que el Poder Judicial no tiene por tarea diseñar políticas públicas, sino la de confrontar el diseño de políticas asumidas con los estándares jurídicos aplicables y -en caso de hallar divergencias- reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando consecuentemente su actividad.

CONCLUSIONES

La experiencia histórica en Argentina marca que las reformas agrarias -planteada como proyecto político cuyo objetivo es un cambio radical de democratización del régimen de propiedad y explotación de la tierra- estuvieron ausentes; si bien existieron tibios intentos legislativos por democratizar el acceso a la tierra como el Art. 38 de la derogada Constitución de 1949, el predominio conservador de la burguesía agraria se encuentra fuertemente afianzado a lo largo del siglo XX hasta la actualidad.

La concentración de la tierra y el latifundio continúan siendo temas no resueltos en el campo argentino, profundizado por las renovadas formas de expansión agrícola con el agronegocio como relación social.

Los conflictos agrarios se agudizan en tierras que hasta tiempo reciente fueron consideradas marginales desde el punto de vista económico. La expansión del agronegocio -expresado en la producción del monocultivo de soja y ganadería- implicó un avance sobre territorios históricamente ocupados por comunidades campesinas (e indígenas) mediante una nueva usurpación, llevada adelante por pretendidos propietarios amparados en el accionar de las autoridades y funcionarios judiciales, políticos y policiales.

Esta dinámica se manifiesta en la disputa entre dos territorialidades contrapuestas en sus lógicas y prácticas aunque,

paradójicamente, ambos modelos antagónicos cuentan con un mismo sustrato legal y, por ende, regulados por el mismo marco legal y una misma política por parte del Estado. Queda expresado así, la estrecha relación entre las políticas públicas y el capitalismo agrario, acentuando el estado de pobreza y vulnerabilidad del sector del campesinado.

Las luchas y resistencias por parte de los campesinos en defensa de su territorio son resueltas por un Estado que se define como liberal no intervencionista en materia de empleo y de distribución de la riqueza y control fiscal, e invasiva e intolerante en materia penal y criminal. Esto marca una nueva fase del conflicto social en que los conflictos agrarios son resueltos por las autoridades mediante formas de control social expresadas en la judicialización y criminalización de las estrategias de lucha y resistencia y la acelerada penalización de las mismas.

Esta actitud de legalidad por parte de un Estado en estrecha relación con el capital agrario y con falta de una política de tierra de carácter distributiva, marca la ausencia de límites entre el derecho y la política.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian 2002 *Los derechos sociales como exigíoles* (Buenos Aires: Trotta).
- Baratta, Alessandro. 1998. *Capítulo Criminológico*. Instituto de Criminología de la Universidad de Zulia. Vol. 26 N° 2.
- Defensoría del Pueblo de la Nación. 2006. Actuación N° 3084/06, que constituye parte de la Investigación General sobre Uso Sustentable de la Tierra, Actuación N° 6062/03. Disponible en <www.defensor.gov.ar/informes/info12-sp.htm>.
- FIAN International 2005 "Annual Report". Heidelberg. Germany.
- Mançano Fernandes, Bernardo 2008 "La ocupación como una forma de acceso a la tierra en Brasil: Una contribución teórica y metodológica" en Moyo, Sam y Yeros, Paris (comps.) *Recuperando la tierra: El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina* (Buenos Aires: CLACSO. Pp. 335 a 357).
- Girbal-Blacha, Noemí 1988 *Estado, chacareros y terratenientes (1916 - 1930). Política agraria y relaciones de poder* (Buenos Aires: Biblioteca Política Argentina/CEAL).
- Hocsman, Luis D 2004 "Derechos indígenas y propiedad de la tierra en Argentina: lineamientos y dilaciones" en: *Revista Política y Cultura* (Salta) N° 3.

- Hocsman, Luis D, y Preda, Gaciela 2006 “Agriculturización y bovinización, la renovada territorialización capitalista en Córdoba (Argentina)” Ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural (ALASRU), 20 a 24 de octubre.
- León, Carlos y Rossi, Carlos 2006 “Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II)” en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 198.
- Manzanal, Mabel 2007 “El Desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica” en *Workshop Internacional: Políticas públicas e Desarrollo rural no Cono Sul* (Porto Alegre: PGDR-UFRG)
- Paul, Jean. 2001. “Justicia ¿Pilar o muleta de la Democracia? En: *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires. N° 19. Enero de 2001.
- Romano, Mariana 2011 “*Nosotros siempre fuimos campo abierto. Conflictos territoriales, derecho a la tierra y Poder Judicial en el Norte de Córdoba*”. Tesis Doctoral. Documento Mimeografiado.
- Wacquant, Lois 2000 *Las Cárceles de la Miseria* (Buenos Aires: Manantial).

LA TIERRA Y LAS REFORMAS AGRARIAS EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA AL PASADO Y PRESPECTIVAS*

Sergio Gómez E.**

ADVERTENCIA

Entre la elaboración del trabajo presentado en Asunción en 2008 anterior y el que ahora se presenta - seis años después - hay cuatro hechos que se deben tomar en cuenta, para entender los elementos de continuidad y de cambio que en él se manifiestan.

El primero, es que el año 2010, coordiné desde la Oficina Regional un estudio sobre concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe, que cubrió 17 países.

El segundo, es la discusión y aprobación en FAO de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la tenencia de la

* El texto forma parte del trabajo presentado en el Seminario “La actualidad de la reforma agraria en Latinoamérica y Caribe” 25 de octubre 2008, Asunción, Paraguay, en el marco de la 8ª Reunión del Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. CLACSO. “Soberanía Alimentaria Y Agroenergía”, Asunción, Paraguay 19 al 26 de octubre 2008. La parte donde se hace un análisis de las reformas agrarias se beneficia de un reciente trabajo para la Revue D'histoire Moderne et Contemporaine (RHMC), sobre las reformas agrarias en la historia.

** Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, M.A. Universidad de Essex, Gran Bretaña y Doctor en Sociología, Universidad de Sao Paulo. En la actualidad se desempeña como Consultor de la Oficina Regional de la FAO, en Santiago de Chile.

tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, el 11 de mayo de 2012. De trata de un documento de la mayor importancia que toca el tema central del artículo original.

El tercero, es que desde la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, participó activamente en la implementación de estas Directrices, como responsable regional de esta tarea.

Estos tres elementos se refieren a situaciones nuevas con respecto a la que prevalecía cuando elaboré el primer texto.

El cuarto, es un elemento de continuidad, que significa que el tema de la tenencia de los recursos naturales fue y es, de la mayor importancia para el desarrollo de nuestros países. Reafirmo que la reforma que conocimos en el Siglo XX es una construcción social y la FAO, en su condición de agencia especializada de las Naciones Unidas, no tiene recetas para resolver estos problemas, sino que tiene criterios para enfrentar estos temas que siguen siendo problemas, los que ha plasmado en el texto de las Directrices Voluntarias ya señalado.

PRESENTACIÓN

El trabajo se divide en dos partes. La primera, trata sobre las reformas agrarias que se realizaron en la región, fundamentalmente durante el siglo XX.

En la segunda, se formulan algunas reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en la actualidad y se analizan las potencialidades que tienen las directrices Voluntarias para enfrentar esta realidad.

- LAS REFORMAS AGRARIAS EN AMÉRICA LATINA

Se intenta una visión de conjunto sobre las reformas agrarias que se realizaron durante el Siglo XX en América Latina y el Caribe (ya que se incluye el caso de Cuba) donde se ofrece una tipología que ordena la presentación de acuerdo al significado, magnitud y características de cada una de ellas, que además coincide con una secuencia temporal. Las hemos agrupado como las reformas agrarias:

- Clásicas, que abarcan a México, Bolivia y Cuba;
- Masivas post 1960, que abarcan a la mayoría de los países; y
- Tardías, que incluyen a varios países ya tratados e incluyen otros.

Termina con algunas reflexiones sobre el significado conceptual de este proceso que fue de gran importancia durante todo el Siglo XX en América Latina y el Caribe.

EL ENFOQUE

El enfoque del trabajo considera, más que un relato pormenorizado de hechos y de procesos que ocurren en cada país, un énfasis en el sentido que ellos tuvieron.

Entonces, el enfoque será básicamente interpretativo. Por ello, se insiste, no se quedará en la descripción de los cuerpos legales, institucionalidad pública y privada, actores que participaron en estos procesos, cuantificación pormenorizada de los alcances de los procesos y sus impactos cuantitativos. Todos estos antecedentes se encuentran debidamente registrados en una amplia literatura que se encuentra disponible².

Esta opción, supone una manifestación de confianza en los argumentos que se presentan, que tienen como aval un trabajo sistemático como académico de varias décadas, en la mayoría de los países de la región y de un conocimiento directo de la mayoría de los procesos que analizo. En el caso de Chile, además de académico - como investigador y docente persistente - he sido un actor directo de estos procesos.

Antes de entrar al análisis de las reformas agrarias del Siglo XX, resulta necesario hacer una reflexión más general.

- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El origen de los procesos de concentración de la tierra tiene que ver, básicamente dos hechos: la forma que tomó de la Conquista de América y la característica fundamental que distingue esta región del resto.

LA CONQUISTA

Si bien la Conquista de América en sus inicios se enfocó en la búsqueda y en la explotación de metales preciosos, oro y plata, a poco andar la agricultura pasó a tener una importancia creciente y la distribución de la tierra fue desde el comienzo extremadamente desigual. El establecimiento de las grandes haciendas entregadas a los Conquistadores de alto rango, sea en su versión tradicional o como estancias ganaderas o plantaciones de productos tropicales, tiene su origen en el comienzo del periodo Colonial. En aquella misma época, nace la pequeña propiedad que es entregada a los colonizadores de menor rango y son asentadas las poblaciones indígenas que lograron sobrevivir.

Esta situación de extremos en el tamaño de las propiedades rurales se conoció como el complejo latifundio - minifundio. El desarrollo

2 Solo se señalan los textos que tienen una cobertura regional ya que además se dispone de una abundante literatura para cada uno de los países. Ver: Barraclough y Collarte (1972); Landsberger (1969); Delgado (1965); Huizer (1973), Feder (1973 y 1878).

histórico de este complejo consistió en un fortalecimiento y ampliación del latifundio y su paralelo debilitamiento y fraccionamiento del minifundio, que funcionó hasta el Siglo XX.

LA DESIGUALDAD

Cuando se busca caracterizar la realidad que tienen los países de los continentes del sur, en términos demográficos, económicos, de recursos, se destacan algunas similitudes, como los bajos niveles de desarrollo, altos niveles de pobreza, etc. Cuando se destacan las diferencias, hay una que se señala con claridad: los *niveles de desigualdad* que se observan en América Latina se destaca por sobre la situación que se encuentra en los otros continentes. También hay coincidencia de que esta desigualdad, que no es una condición que surja en el último tiempo, sino que por el contrario, tiene su origen en un largo proceso histórico, en lugar de haberse atenuado, se ha profundizado.

Este desarrollo histórico, junto con esta situación de extrema desigualdad, es la realidad que se encuentra como telón de fondo desde comienzos del Siglo XX, cuando se inician las reformas agrarias en América Latina.

LA REFORMA AGRARIA

El supuesto es que la superación de la pobreza rural y la falta de dinamismo del sector agropecuario en América Latina, se explicaban por el sistema de tenencia de la tierra predominante y que la reforma agraria, era el medio para superar esta situación.

Antes de entrar al análisis de los procesos que ocurren en todo el continente, hay que destacar los extremos: México: es el caso de referencia emblemática de las reformas para todos los países de la región. Por otro lado, dentro de América Latina solo hay dos países donde la reforma agraria, ni siquiera llegaron a ser un tema: Argentina y Uruguay (aunque sobre este último país se esgrime que contaba con una ley de colonización Ley N° 11.029, de 1948.). Nuestra explicación, es que en estos dos países nunca existió el llamado “problema agrario”, tal y como fue definido en América Latina en la época, en la medida que en los períodos del auge de las reformas, tenían agriculturas altamente eficientes, conectadas a los principales mercados agropecuarios mundiales de la época, de carne y de trigo y que cuentan con suelos de una altísima fertilidad.

La reforma agraria debe ser ubicada entre los más importantes procesos políticos significativos que ocurren en todos los países de América Latina en el siglo XX, junto con la urbanización, industrialización y modernización; la inestabilidad política y los golpes de Estado; y los ajustes estructurales de finales de siglo y genera una onda

expansiva del reformismo agrario en todo el continente (ver anexo: leyes de Reforma Agraria América Latina en el siglo XX).

- REFORMAS CLÁSICAS

En América Latina, México, como ya se ha planteado, es la cuna de la reforma agraria con el eslogan Zapatista: “la tierra para el que la trabaja, con sus manos.”

Las reformas clásicas comienzan con la revolución México 1910, sigue con la boliviana 1953 y culmina con la cubana 1959. La primera y la última son simbólicas: la Mexicana otorga estabilidad política. La cubana, es percibida como amenaza potencial más allá de sus fronteras.

MÉXICO

La Revolución Mexicana es una referencia obligada de este proceso en toda la región. Se trata del proceso más importante por su masividad, con una duración de casi un siglo en forma interrumpida, con un impacto positivo desde el punto de vista del sistema político en su conjunto, pero con un impacto negativo desde el desarrollo agrario y rural.

Entonces, no es por el azar que el proceso de reforma agraria en América Latina comience por México. No hay que olvidar que es el lugar donde la conquista española y la colonia se desarrollan con mayor intensidad y con todo su esplendor es en este país, conocido entonces como el “Virreinato de Nueva España”, donde las grandes haciendas se desarrollaron con toda su fuerza, imponiéndose sobre los pueblos originarios. También en este país, el grado de desigualdad había llegado a tal grado, sirve para explicar por qué la primera revolución del siglo XX se realizó en este país, anticipándose incluso al movimiento bolchevique en Rusia.

La reforma agraria se inicia en 1910, junto con el movimiento armado y termina en los años 90 cuando se el Gobierno de México firma el NAFTA con los Estados Unidos, donde se reforma el Artículo 27 de la Constitución en 1992. La revolución Mexicana iniciada ese año contra la dictadura de Porfirio Díaz fue un esfuerzo significativo en el cual destacan las luchas zapatistas en el estado de Morelos y el gobierno de Lázaro Cárdenas en la década del 30 y el gobierno de Luis Echeverría en la década del 70. Para tener una idea de las dimensiones recurro a Arturo Warman, antropólogo, autor clásico de la reforma en este país, distinguido intelectual y activo participante del proceso, que escribió:

“A lo largo de un extenso período se entregaron a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y a cerca de las dos terceras partes de la

propiedad rústica total del país, con los que se establecieron cerca de 30 000 ejidos y comunidades que comprendieron más de 3 millones de jefes de familia. Sin embargo, la reforma no logró el bienestar perseguido, y los campesinos a los que llegó viven hoy en una pobreza extrema” (Warman, 2003: s/n).

Para concluir, sobre este caso hay varios aspectos que destacar.

Primero, es un ejemplo de una reforma agraria nacida desde la profundidad de la base de la demanda campesina. Es la más *autónoma* de todas, a diferencia de la mayoría que son procesos más bien inducidos.

Segundo, es el caso dentro del conjunto, donde se observa mayor *persistencia*. Desde 1910 hasta la década del 90, con distintos ritmos e intensidades, pero es la que tiene mayor duración de tiempo en toda la región.

Tercero, se trata de un caso donde las tierras afectadas por la reforma son entregadas en una forma especial de propiedad, sea colectiva o individual, que *son dejadas al margen del mercado de la tierra*. Es cierto que hubo formas disfrazadas de arrendamientos, pero en forma ilegal.

Cuarto, se registra una gran *paradoja*, es la escasa importancia del sector ejidal en la actualidad desde el punto de vista productivo, mientras la modernización de la agricultura mexicana operó en el sector privado. Esta realidad se agudiza en la actualidad.

Finalmente, esta temprana reforma agraria, es a mi juicio, un factor importante en que México sea el país *políticamente más estable* de toda América Latina. Es el único país del continente que no registra interrupciones institucionales, eufemismo para hacer referencia a los golpes de estado, durante el Siglo XX.

BOLIVIA

En términos cronológicos, es la segunda reforma agraria, en el año de 1953, y aunque tuvo su importancia en la época cuando ella se realizó, es la ha dejado menos huellas que persistan hasta el presente.

En abril de 1952, se suceden múltiples levantamientos populares que dan lugar a una Revolución Nacional, proceso de transformaciones con fuerte participación ciudadana, con distribución de tierras, el control del Estado sobre los recursos naturales, básicamente la minería, y la economía boliviana.

La revolución Boliviana de 1953, entregó tierras a los campesinos del altiplano con cuatro finalidades:

- proporcionar tierra a los labriegos que no la tienen o la poseen en grado insuficiente, expropiando para ello a los latifundistas;

- proscribir los servicios personales y gratuitos de carácter de servidumbre, instituyendo el régimen de salario como única forma de pago al peón agrícola por su trabajo;
- reivindicar las tierras despojadas a las comunidades indígenas, valiéndose del fraude, la influencia política y la extorsión administrativa para convertir a aquéllas en cooperativas de producción; y
- conseguir la explotación racional e intensiva de la tierra a fin de lograr el autoabastecimiento alimenticio del país.

Se benefició aproximadamente a 126.000 familias con 4.251.600 hectáreas, de las cuales el 44.1 % corresponde a tierras individuales; el 53.85 % a tierras colectivas y, el 2.07 % a otras.

Efectivamente la reforma terminó con el sistema de latifundio y de servidumbre que había en el altiplano.

Es cierto que fue una reforma muy radical, pero en la actualidad, en las zonas del altiplano y de los valles en la zona de Cochabamba, donde la reforma fue aplicada, se observa estancamiento y pobreza.

En la localidad de Ucareña, en Cochabamba, existía una hacienda del mismo nombre, donde la reforma fue promulgada, en medio de una imponente movilización campesina, el 2 de agosto de 1953, actualmente -como símbolo- sobresale una inmensa estatua de un campesino que recuerda este proceso. En sus manos, a lo largo del tiempo, le han puesto sucesivamente un arma o un libro, de acuerdo a las diversas coyunturas políticas que ha vivido el país.

En la actualidad, el motor del desarrollo agrario del país, se encuentra en Santa Cruz, donde nunca se aplicó la reforma.

CUBA

El caso de la reforma agraria en Cuba debe ser analizado en dos dimensiones: a) el impacto de la reforma en el propio país; y, b) el impacto continental que desata una dinámica en todo el continente.

Una de las primeras medidas tomadas una vez que triunfa la Revolución Cubana fue dictar una Ley de Reforma Agraria de 1959, que luego fue complementada por la segunda Ley de Reforma Agraria en 1963. La reforma agraria expropió los latifundios en manos de cubanos y nacionalizó los que estaban en posesión de compañías norteamericanas. El Estado cubano controló directamente el 84 por ciento de las tierras y el resto quedó en manos de un sector campesino.

Luego de este proceso, en los últimos años se observa un proceso de recampesinización, a través de la entrega individual de tierras en usufructo y a un masivo programa de agricultura urbana. Sobre lo

primero, al año 2012 se habían entregado en usufructo 1.538 .000 ha. a 172.000 usufructuarios. De ellos, un 10% corresponde a mujeres y un 35% son jóvenes menores de 35 años. El programa consulta por entregar 500.000 ha que representa el 8% de la tierra agrícola.

Las tierras se han ido entregando paulatinamente desde los primeros años de la década de los años 90, a inicios del período especial, y después de la caída del campo socialista europeo.

En un inicio se entregaron para la producción de tabaco (cultivo de exportación), después se entregaron para el cultivo del café, para la producción de alimentos en huertos populares, para fortalecer el auto consumo familiar, para la siembra de arroz, pero después del año 2008 cuando se dicta el Decreto Ley 259 es que se acelera la entrega de las tierras que estaban ociosas.

Otro aspecto a considerar es el carácter simbólico y su impacto en el continente. En efecto, para contrarrestar la influencia política de la Revolución Cubana, el gobierno del Presidente Kennedy propuso a los países Latinoamericanos el pacto de la Alianza para el Progreso, firmado en Punta del Este (Uruguay) en 1961. Mediante este pacto, los gobiernos de América Latina se comprometían a realizar cambios estructurales -entre otros la reforma agraria- en contrapartida de la ayuda económica norteamericana. Cientistas sociales norteamericanos hicieron una doble evaluación sobre las causas de la revolución cubana: 1) que los campesinos cubanos había jugado un activo papel en el revolución, y 2) que valía la pena aliarse con los sectores progresistas de la región para encabezar los cambios, caso contrario estos finalmente se impondrían contra ellos. Ello explica por qué a partir de 1961, se dictaron leyes agrarias en casi todos los países de América Latina.

Sobre la a reunión de la OEA en Punta del Este, hay tres hechos que resaltar: a) se expulsó a Cuba de la OEA y se inicia el bloquea de Estados Unidos hacia la isla; b) se estableció el Programa de la Alianza para el Progreso; y, c) el Che Guevara como representante de Cuba en la reunión profetizó, que junto con la exclusión de su país, no deberían olvidar que cada dólar que recibirían, tenía un nombre: “la Revolución Cubana”.

- REFORMAS MASIVAS

La Carta de Punta del Este recomendó a la Organización de Estados Americanos (OEA) en colaboración con otros organismos internacionales interesados en la agricultura Latinoamericana que preparará un informe relativo a la reforma agraria. De esta manera se Constituye el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) que quedó integrado además de la OEA, por Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la FAO. Este conjunto de instituciones elaboraron informes para cada uno de los países sobre la “tenencia de la tierra y el desarrollo socio - económico del sector agrícola”. Algunos de estos estudios ya son clásicos en la bibliografía especializada y *todos* recomendaban la realización de reformas agrarias.

A este conjunto de factores favorables hay que agregar, cambios en sectores del clero, antes defensores de los grandes propietarios, se proclaman en favor de la reforma agraria: emblemática fueron las figuras del obispo Dom Helder Cámara en Brasil, la de los obispos chilenos don Manuel Larraín y don Raúl Silva y la figura del sacerdote católico colombiano Camilo Torres.

En definitiva, se creó un amplio ambiente socio político favorable a la realización de la reforma agraria en todo el continente.

En el contexto antes señalado ocurre la masificación de las reformas agrarias en América Latina en la década del 60.

Como se puede observar en el Anexo 1, prácticamente en todo Centro y Sud América se dictan leyes de reformas agrarias. En la mayoría de los casos, se realizan algunos procesos limitados y en la mayoría, su dictación es la respuesta a una condición formal para tener acceso a los créditos ligados a la Alianza para el Progreso. A continuación se mencionan los casos más relevantes en Centro y Sud América.

CENTRO AMÉRICA

En Centro América, la reforma que alcanza mayor profundidad, con el triunfo del Sandinismo, es Nicaragua. Guatemala, es un caso de experiencia frustrada.

NICARAGUA

En este caso, hay que considerar dos etapas: la tímida reforma agraria realizada por el régimen de Somoza y la realizada por el Sandinismo.

En 1964, se funda el Instituto Agrario de Nicaragua (IAN). En la década del 60 y del 70, arrecian los conflictos guerrilleros en el norte y los conflictos de tierra en la zona del Pacífico. En este período se crean 63 colonias equivalentes a 29.147 hectáreas, que beneficiaban a 2.651 familias. A finales de los años 70, se estimaba que 16.500 familias más formaban parte de la titulación;

Luego viene la reforma agraria sandinista. El mismo día de la victoria de la Revolución Sandinista, los campesinos precaristas pasaron a ser dueños de hecho -aunque sin títulos- de las parcelas que ocupaban anteriormente. En segundo lugar, el criterio político con el cual se realiza la confiscación, lo que permite tomar en posesión las fincas de

la familia Somoza y de sus allegados, tratándose en su mayoría de las empresas más desarrolladas del país.

El número de beneficiarios por la reforma agraria sandinista superó las 90.000 familias, de las cuales el 41% bajo modalidad cooperativa y el 59% a individuales (34% de ellas en carácter de precaristas). Las familias beneficiarias de la reforma agraria representan alrededor de 75% de las 120.000 familias que podían considerarse como reclamantes o solicitantes de tierra, sin tomar en cuenta los entonces obreros de las empresas estatales.

GUATEMALA

El caso de Guatemala, la frustrada reforma agraria de Arévalo y Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1953, que distribuyó tierra a unas cien mil familias campesinas. Pero, el proceso fue detenido y retrotraído por la contrarrevolución apoyada por la Transnacional bananera *United Fruit* y el gobierno de los Estados Unidos. Curiosamente aun cuando esta reforma agraria que es muy anterior a las de la década del 60 normalmente la literatura no la registra dentro de las reformas previas a este período.

La reforma agraria de 1962, corresponde a una reforma limitada y parcial, que formalmente cumplía con los requisitos de la Alianza para el Progreso, pero que no llegó a afectar la estructura agraria del país. Estos problemas se mantienen hasta la actualidad.

AMÉRICA DEL SUR

Chile y Perú, representan situaciones donde se aplicó más en profundidad la reforma agraria, sin que coincidiera necesariamente con un cambio global. Sin embargo ellas, se apartan de los objetivos precisos que se planteaban en la Alianza para el Progreso. En el caso de Chile, la primera versión (1962 - 1964) corresponde a la respuesta formal de un gobierno conservador a las exigencias de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, la segunda reforma aplicada durante el Gobierno de Frei Montalva (1965 -1970) representa una aplicación real con un fuerte contenido progresista, que como fruto de las movilizaciones campesinas fue más allá de los planteamientos de la Alianza. Aquí se trataba de terminar con el latifundio, definido como una estructura económicamente ineficiente y socialmente injusta. Finalmente, la reforma aplicada hasta el año 1973 responde a las características de un proceso de cambios más globales que se planteaba el Gobierno de Salvador Allende. El caso del Perú, presenta una situación inédita, pues se refiere a un gobierno militar - autoritario - progresista, que no tiene precedentes en América Latina. El Gobierno del General Velasco, mantuvo una política independiente con respecto a los intereses del

Gobierno Norteamericano y avanzó hacia formas de propiedad social en las tierras expropiadas por la reforma agraria.

CHILE

El proceso se inicia con la primera Ley de reforma agraria, dictada durante el Gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), en respuesta a la Alianza para el Progreso, con una aplicación muy limitada, fundamentales en predios que eran propiedad del propio Estado. Durante el Gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), se dicta una Nueva Ley que profundiza el proceso, en el que se llega a expropiar cerca del 34% de la tierra expropiable del país y que sienta las bases para la etapa siguiente, período en el cual la reforma agraria alcanza su mayor expresión y apoyo político. Así, durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), se produce la Reforma agraria más radical. En los 34 meses que duró el gobierno se expropiaron 4.490 predios con 6,6 millones de hectáreas. Al término de su gobierno el gran latifundio había desaparecido en Chile.

Sin embargo, el proceso culmina con el Golpe Militar, para dar paso a un período de contrarreforma (1973-1980) que logra revertir parcialmente el proceso inicial, a través de: la revocación de las expropiaciones; transferencias de tierras a privados; remates de predios; destinación de tierras a organismos públicos y a las fuerzas armadas; la suspensión de todas las organizaciones campesinas, la supresión de la Ley de reforma agraria y de sindicalización campesina y la creación de un mercado libre de tierras.

Vale la pena considerar que un factor fundamental en el quiebre del sistema institucional del año 1973, es la fuerte movilización empresarial en contra del Gobierno de Allende, la que en los territorios con una predominancia rural, las organizaciones de los empresarios agrícolas junto con la de los transportistas - básicamente de productos alimenticios - jugaron un rol destacado en la medida que desarticularon el sistema de distribución abastecimiento de bienes básicos. Ello explica - en parte - el revanchismo con que fueron tratados los dirigentes más expresivos de las organizaciones campesinas.

PERÚ

En el caso del Perú se debe destacar la radicalidad del proceso encabezado por militares progresistas. La Reforma agraria se llevó a cabo en el Perú, entre 1969 y 1979. Durante el proceso se logró cambiar por completo la estructura de tenencia de la tierra, llegando a quedar cerca del 70% en manos de la pequeña producción (hasta 10 hectáreas), situación que se mantiene en la actualidad. Los resultados del proceso son considerados positivos en términos de la democratización

del sistema productivo agrario, no así en términos de modernidad y desarrollo productivo.

Otro aspecto interesante de destacar la fuerte movilización social que se realizó en el campo en apoyo a la reforma. Desde el propio Estado se estructuró un Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), que promovió la organización campesina y estructuró formas colectivas o semi colectivas de gestión de las unidades productivas expropiadas. Estas fueron las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), que luego se atomizaron en procesos espontáneos de parcelación.

Además, los cambios radicales apuntaron a golpear aspectos simbólicos de la estructura del poder tradicional del país. Así, por ejemplo, la sede la de principal organización empresarial del campo, la Sociedad Nacional Agraria del Perú expropiada incluida su sede central y sus bienes traspasados a la Confederación Nacional Agraria, organización campesina promovida por el SINAMOS. También se expropió uno de los principales diarios de circulación nacional y que fue traspasado a esta organización campesina.

En la actualidad, en Perú la reforma agraria no se encuentra dentro de la agenda política ya que es visto como un tema obsoleto, la preocupación está en el desarrollo rural y en superar los altos índices de pobreza de su población.

Además se realizaron reformas agrarias parciales en la mayoría de los países de América Latina , como se muestra en el Anexo 1.

- REFORMAS TARDÍAS

Estos casos corresponden a países que quedaron rezagados de los procesos de los años 60 y que nuevas condiciones políticas les pasa la cuenta.

BRASIL

Cabe destacar dos hechos: Por un lado, se trata del primer país que promulga una ley de reforma agraria en la década de los años 60 (“Estatuto da Terra”) y es el último en aplicarla. Por el otro, señalar la diversidad de políticas que se utilizan, entre otras la reforma agraria y programas de desarrollo rural territorial, junto con un apoyo a la empresa media y grande. Sobre esto último, lo que interesa insistir, es que se realiza un conjunto de políticas simultáneamente, orientados de acuerdo al perfil y las necesidades del beneficiario.

Ellas, además se plantean en forma sistémica: en palabras de sus impulsores: “la reforma agraria no es un problema agrícola, es un problema territorial. No atañe a un sólo sector, sino que es un problema de país. La salida no es sólo reforma agraria sino reforma

con desarrollo rural”. Brasil ha vivido un proceso intenso de reforma agraria desde 1963, y en los últimos años, entre 1995-2006, ha asentado cerca de 940.000 familias, con un reparto de tierras que alcanzó los 50 millones de hectáreas. El ritmo de asentamiento y repartición se aceleró en los últimos cuatro años cuando se ha distribuido más de 30 millones de hectáreas, aunque los movimientos de trabajadores sin tierra consideren eso insuficiente frente a las demandas sociales existentes. La forma que ha adoptado la Reforma agraria en Brasil es la clásica desapropiación de latifundios improductivos y también la de indemnización de mercado, en la cual el Estado compra grandes propiedades consideradas parcialmente productivas mediante compensación monetaria a los propietarios.

Brasil es uno de los países con mayor índice de concentración de tierras en el mundo, superando incluso sus niveles de concentración de renta: sólo el 2,7% de los propietarios tienen el 57% de las tierras agrícolas. Se plantea que “la concentración de tierra impide el desarrollo y la justicia en el mundo rural y pone en peligro la seguridad alimentaria. La repartición de tierras no es todo, pero es el paso previo de todo proceso, es una forma de cambiar las fuerzas políticas del mundo rural para construir una forma diferente de hacer agricultura.” Luego destacó la necesidad de complementar el reparto de tierras con acceso a crédito, asistencia técnica y planes de comercialización, para lograr un cambio significativo más allá de lo meramente redistributivo.

En resumen, si bien Brasil, fue el último en aplicar la ley dictada en los años 60, buscó una salida creativa para compatibilizar la demanda de grupos radicales que exigen reforma agraria, con modernos programas de desarrollo territorial rural con énfasis en el desarrollo de la agricultura familiar y con el desarrollo de una gran agricultura encadenada a procesos agroindustriales con altos estándares tecnológicos y dedicada a la exportación.

Para lo primero, mantiene los programas del INCRA - bajo la dependencia del MDA - donde los procesos de expropiaciones son crecientemente judicializados y lentos, pero atiende la demanda de los grupos más radicalizados.

Para lo segundo, se creó el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) que se encarga de ejecutar interesantes y masivos programas de desarrollo territorial rural integral, con políticas de apoyo a la agricultura familiar campesina con la orientación y seguimiento del Consejo Nacional de Desenvolvimiento Rural Sustentable (CONDRAF)

Para lo tercero, mantiene el Ministerio de Agricultura, que básicamente implementa políticas de estímulo a los complejos agroindustriales esta vez orientado por el Consejo de Agronegocios (CONSAGRO)

Quedan por examinar tres casos: dos donde se retoma el impulso de la reforma en países donde ya se había realizado: Bolivia y Venezuela y un caso donde se inicia el proceso: Paraguay.

BOLIVIA

Si bien como se ha dicho, la reforma agraria data desde 1953, en la actualidad se está llevando a cabo un profundo proceso a partir de la Nueva Ley de reforma agraria 1715 (18 de octubre de 1996). En este contexto la elección del Presidente Evo Morales, marca una inflexión, dado su compromiso con los pueblos indígenas en particular y con los pobres del campo en general.

En ella se expresa el reconocimiento a la llamada “Tierra Comunitaria de Origen”, haciendo referencia al derecho de los pueblos indígenas y originarios a acceder a tierra en cantidad y calidad suficiente para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política. El proceso se centra principalmente en la restitución de territorios a comunidades indígenas, dimensión cultural que establece importantes diferencias con otros procesos de reforma agraria que se están llevando a cabo en la Región. Es importante destacar que el 28 de noviembre de 2006 se ha promulgado la Ley 3545 denominada “Revolución agraria, modificación de la Ley No. 1715, reconducción de la reforma agraria”. La denominación Revolución Agraria, obedece a que la Reforma se asocia a procesos anteriores de “acaparamiento y corrupción” (1952-1993).

En Bolivia no se ha logrado resolver el problema de la inequidad. Hay una deuda con los pueblos indígenas, si no se resuelve el país tendrá más problemas de los que tiene ahora. La reforma agraria es un instrumento para eso.

VENEZUELA

En este caso con la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001), que “establece las bases para el desarrollo rural integral y sustentable del sector agrícola, afectando el uso de todas las tierras públicas o privadas con vocación para la producción agroalimentaria”, se da inicio a un nuevo proceso de reforma agraria. En este se afecta el uso de todas las tierras públicas o privadas con vocación para la producción agroalimentaria, y se llama al cumplimiento de la función social de la tierra, buscando la eliminación del latifundio así como la garantía de la biodiversidad y la protección ambiental. El nuevo proceso de reforma en Venezuela conlleva el goce, uso y disfrute de la tierra a los campesinos, pero no su propiedad, y la tenencia se orienta hacia el trabajo colectivo de la tierra.

PARAGUAY

El Estatuto Agrario Ley 854/63 creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR) tenía por objeto transformar la estructura agraria del país, pero fue considerada una Ley de colonización y no de reforma agraria.

Luego el año 2002 se dicta el Estatuto Agrario Ley 1863/02 y posteriormente la Ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Sin embargo, poco se ha avanzado y persiste la concentración de la propiedad y los conflictos sociales en el campo.

En definitiva, si se quiere hacer un balance de las reformas agrarias de América Latina durante el siglo XX, se puede señalar que se puso fin del latifundio y a las relaciones serviles. En unos casos condición para la modernización, en otros resultó una condición para la estabilidad política. En todos los casos se avanzó en la inclusión social y en reducir los márgenes de desigualdad, si se compara con la situación que prevalecía antes de la reforma.

II.- ALGUNAS REFLEXIONES

En esta sección se tratan tres temas centrales. En primer lugar, se entregan antecedentes sobre la situación que prevalece en la actualidad en la tenencia de la tierra en la región, donde sobresale como situación generalizada un proceso de acaparamiento de tierras que no tiene precedentes en el pasado. Los altos grados de concentración y de extranjerización de la tierra, son los rasgos básicos. Esta situación no tiene nada que ver con la estructura tradicional que predominó hasta el siglo XX donde prevalecía el latifundio y que dió origen a las reformas agrarias que se implementaron.

El segundo, se refiere a discutir el significado específico que tuvo la reforma que se aplicó en el siglo pasado y se argumenta que ella se refería a superar la situación que entonces prevalecía y qué, por cierto, es muy diferente a la actual.

El tercer tema que se trata es el de 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, aprobadas en mayo de 2012 por la FAO. Se trata de un documento reciente que ofrece orientaciones metodológicas participativas e inclusivas. Se analiza el origen y desarrollo de este documento cuyo contenido tendrá una creciente importancia en el futuro.

1.- LA NUEVA REALIDAD: CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA TIERRA

Los antecedentes que surgen de un reciente estudio realizado en 17 países en América Latina y el Caribe (FAO, 2012), muestran que los niveles de concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra

son substancialmente mayores a los que existían con anterioridad y que sus características son diferentes a las observadas en el pasado.

Para intentar establecer las dimensiones del fenómeno, parece útil recurrir a una comparación que pueda ubicar un parámetro que sirva como referencia. En este sentido, la comparación con la misma realidad, pero en otro período de tiempo, resulta una buena opción. Además, si se valora el hecho de encontrar un momento en el tiempo donde se disponga de una información confiable y amplia para la mayoría de los países de América Latina, la situación de comienzos de la década de los 60 del siglo pasado, parece la más adecuada, sobre todo porque la información se refiere a las mismas variables.

Si comparamos la realidad de entonces, en cuanto al proceso de concentración/ extranjerización con la situación actual, se puede afirmar que es “mayor y distinta” a la que se denunciaba en aquella época.

Para argumentar que es mayor, se presentan antecedentes sobre varios países entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú.³

En Argentina, de acuerdo a los datos del Informe CIDA, el tamaño promedio de las propiedades multifamiliares grandes (PMG) era de 9.639 ha para el conjunto del país. Las variaciones de los promedios van desde los 3.269 ha en la Región del Chaco; 9.102 ha en la Pampa; hasta 32.388 en la Patagonia. En Brasil, se muestra un proceso de mayor concentración cuando se comparan los antecedentes del tamaño promedio de los predios de más de 5.000 ha que en 1950 era de 15.115 ha y que sube a 16.695 ha en 1960. En Colombia, la superficie promedio de las PMG el año 1960 era de 10.908 ha mientras que en Chile era de 2.178 ha. Por su parte en Ecuador, las propiedades mayores de 1.000 ha era de 7.313 ha, y las PMG 1.977 ha; en Guatemala era de 896 ha y finalmente en Perú de 13.995 ha.

Si bien las diferencias regionales son importantes, las dimensiones que tenía la concentración de la tierra hace 60 años, las cifras de los Estudios del CIDA, tienen poco que ver con los antecedentes que se encuentran en la actualidad.

La concentración/extranjerización actual se inserta en la perspectiva de una modernización productiva de la economía rural de América Latina. Se reconoce un uso más eficiente de los recursos productivos, aun cuando se plantean críticas en cuanto a procesos de exclusión social y a no considerar adecuadamente los temas ambientales.

Además han cambiado los nuevos propietarios de las tierras. En la actualidad, se pueden identificar cuatro grandes categorías de inversores: (i) Estados inversionistas; (ii) fondos de inversión; (iii)

3 Son los países contemplados en el texto de los Informes CIDA ya señalado.

inversionistas dentro de la región; y (iv) inversionistas tradicionales, pero con nuevas características

De acuerdo al uso de la tierra que se concentra y se extranjeriza, los bienes que se busca producir en las tierras que se concentran pueden ser destinadas para: 1-Bio combustible. Se trata de cultivos que son insumos sustitutorios a la energía fósil, 2-Alimentos de consumo básico. Los principales productos alimentarios básicos aumentaron de manera drástica desde 2007, 3- Los recursos forestales, para madera y productos forestales no maderables, cuya demanda ha aumentado con el crecimiento de los países emergentes, 4- El desarrollo del turismo ya ha generado un creciente interés en las zonas costeras y otras áreas de interés particular debido a la belleza del paisaje, la riqueza de la flora y la fauna. Los principales casos se encuentran en Centro América y el Caribe, 5- Recursos mineros y energéticos. Este no es un fenómeno nuevo, pero el fuerte aumento en la demanda de los países emergentes ha aumentado la presión sobre las regiones y países que tienen riqueza en forma de minerales o petróleo y que presionan sobre tierras agropecuarias, 6- Frutas, verduras y vinos. A los productos tradicionales que exportaban países de la Región, básicamente tropicales (banano, piña, azúcar), se han agregado rubros que se han denominado como “no tradicionales” que consisten en la producción que son propios de clima templado y que tienen demanda de contra estación climática en el hemisferio Norte, 7- Conservación. Los casos más emblemáticos de concentración y extranjerización se encuentran en la Patagonia de Argentina y de Chile.

Lo que interesa llamar la atención es el hecho de que a pesar de la superación del latifundio en la región como estructura dominante - aún cuando siempre pueden quedar rezagos - el proceso de concentración de la tierra, no tiene precedentes en la historia y requiere de un tratamiento que de cuanta de esta nueva realidad.

- REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO DE LOS CONCEPTOS

En esta parte se desarrolla un argumento para fundamentar que la reforma agraria que se aplicó en el pasado es una “construcción social de la realidad”. Se refiere a que la reforma agraria es una construcción social que se encuentra históricamente condicionada y que depende desde el punto de vista del actor que la observa.

Para ello, se acude a dos autores que entregan luces sobre el particular. Uno, es un trabajo ya clásico de la sociología del conocimiento contemporáneo⁴; otro, destaca la importancia de los actores en el sentido y valor de los objetos y propone una reflexión sobre el significado

4 Una vertiente clásica se encuentra en la Obra de Berger y Luckmann (1968).

que los actores le atribuyen a determinadas realidades . No se trata de reconstituir los planteamientos de cada uno de estos autores, asunto que escapa al objetivo de este trabajo, sino más bien reconocer el origen de la posición.

Berger y Luckmann plantean que la sociología del conocimiento se ocupa de aquello que la sociedad considera como “conocimiento” en el campo de las ciencias sociales y, como este se construye socialmente. En las ciencias empíricas, la realidad se basa en la observación, a partir de la cual se logran establecer generalizaciones sobre los elementos observados y la forma en que se relacionan los que reiteradamente verificados dan origen a los conceptos y el conjunto de ellos a teorías. En las ciencias sociales, la sociedad determina el contenido de las ideas y la tarea consiste en explicar cómo los significados subjetivos pasan a tener la calidad de hechos objetivos

La segunda es la propuesta de Norman Long, para el análisis de los procesos rurales, conocida como la “acción orientada desde la perspectiva del actor social”, destaca la importancia del significado de las cosas desde el punto de vista de los actores, como una construcción social sujeta a constantes negociaciones entre los diversos actores sociales. Para ello, se basa en Appadurai, quién plantea que los objetos en sí, no tienen sentido ni valor, sino el que la sociedad les otorga. En sus palabras, los objetos tienen una “vida social, es decir carecen de un valor o significado inherente sino el juicio acerca de ellos es emitido por los sujetos.

REFORMA AGRARIA: UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

Cuando se plantea que la reforma agraria es una “construcción social”, se quiere indicar que el concepto al que se refiere el término de la reforma agraria, no es un concepto terminado, agotado, ni revelado que tenga alguna fuente oficial definitiva que lo legitima. Se trata de una construcción social de la realidad, vale decir donde se genera un consenso sobre un conjunto de situaciones y temas en un espacio y tiempo determinado. Por supuesto, que esta construcción social ocurre sobre variables que tienen permanencia más allá de lo cambiante del tiempo y del espacio en que ellas se encuentren. En nuestra opinión las principales variables se refieren a: a) traspasar de recursos a grupos rurales pobres; b) superar la pobreza rural; c) democratizar la sociedad rural y; d) mejorar el uso de los recursos.

Sin pretender que se trata de una lista exhaustiva, estas son las variables centrales que tradicionalmente se han considerado. Ahora bien, el concepto de reforma agraria que predominó en el siglo XX, se refirió a estas variables, con los siguientes sentidos específicos: a) el traspaso de los recursos se concentró solamente en la tierra, se

planteó como sinónimo del fin del latifundio por el hecho de ser considerada como una estructura arcaica, ineficiente e injusta; b) el fin de los latifundistas como clase social, significó un avance para permitir una democratización de la sociedad rural; y, c) todo ello, permitiría un uso más eficiente de los recursos productivos.

Parece razonable plantear que, en general, ya pueden existir excepciones, el latifundio como estructura y los latifundistas como clase, en los términos que se ha señalado, no corresponden a la realidad que caracteriza el mundo rural contemporáneo de América ⁵ Latina. Ello no significa negar que pueda persistir este tipo de situaciones pero, más bien de carácter residual.

Por lo demás, no está de más recordar el contexto y las condiciones en que se realizaron estos procesos. En primer lugar, hay que destacar que ellas fueron llevadas a cabo en condiciones de un apoyo político generalizado, tanto interno como externo. Los apoyos políticos se refieren a cambios más globales de determinadas sociedades (México, Bolivia de los años 50 y la de Cuba) y en el contexto de un apoyo interno expresivo con un fuerte apoyo externo, como es el caso de la generación de las reformas que corresponden a las de la “Alianza para el Progreso”. Las reformas agrarias que se mantienen en la actualidad se explican por una coyuntura política muy específica que atraviesan algunos países.

Tomando en cuenta esta nueva realidad de concentración y de extranjerización de la tierra, la importancia de las cadenas de valor y el actual contexto socio político, se explica el surgimiento de las Directrices Voluntarias de la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra

- LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS

Tradicionalmente FAO entregaba propuestas / normativas sobre la manera de enfrentar situaciones. Así, definía las formas como se debían realizar reformas agrarias o políticas de colonización. En la actualidad ha cambiado el foco y busca el acuerdo en torno a las “buenas prácticas” que corresponde a su rol como agencia de las Naciones Unidas.

Las Directrices Voluntarias, forman parte de la tradición en el trabajo de la FAO. Ellas establecen principios y normas aceptadas internacionalmente concernientes a las prácticas responsables. Constituyen un marco que los Estados pueden emplear a la hora de crear sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades. Permiten a las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil

5 Otro es Long y Long (1992) quién se basa en Appadurai (1991).

y los ciudadanos juzgar si las acciones propuestas por ellos y las acciones de otros son prácticas aceptables. La FAO ha elaborado directrices voluntarias en una gran variedad de ámbitos como la gestión de los incendios, los bosques plantados, el derecho a una alimentación adecuada, la pesca responsable y la distribución y la utilización de plaguicidas.

A su vez, la FAO ha trabajado el tema de la tenencia de la tierra desde 1947 y la perspectiva de la gobernabilidad del recurso ha estado implícita en este trabajo. La inclusión explícita de la gobernabilidad sobre tenencia de la tierra y su administración comenzó a principios de 2005 en el trabajo de la FAO, cuando personal encargado del tema de tenencia de la tierra, comenzó a explorar la idea de un código de conducta y un programa de campo asociado.

En ese momento, las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación recién habían sido aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004, y también hay que considerar el trabajo realizado para la preparación de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que se celebró en Brasil en marzo de 2006. Estas iniciativas diferentes, pero relacionadas, entre sí, crea nuevas oportunidades para discusión del marco de la gobernanza de tenencia de los recursos naturales.

En la medida que se trata de un tema altamente “sensible”, se buscó una amplia participación de todos los sectores involucrados. Ello explica la amplia participación que se observó en la elaboración de las Directrices. El proceso de consultas se realizó entre 2009 - 2010 donde se realizaron diez reuniones de consulta regionales, una reunión con el sector privado y cuatro reuniones con la sociedad civil entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010. En esas reuniones participaron casi 1.000 personas provenientes de más de 130 países. Los participantes representaban a instituciones de gobierno, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y organismos de las Naciones Unidas. Cada una de las reuniones dio lugar a una evaluación descriptiva de los asuntos y acciones que debían formar parte de las Directrices en el contexto de la gobernanza de la tenencia.

Además de estas reuniones regionales, se realizaron cuatro reuniones de consulta con organizaciones de la sociedad civil de Asia (Kuala Lumpur, Malasia; 24 a 26 marzo 2010); de América Latina (Brasilia, Brasil; 19 mayo 2010); de Europa y de Asia Central y Occidental (Roma, Italia; 7 a 9 julio 2010); y de África (Nyéléni, Malí, 08 al 10 septiembre 2010). En estas reuniones participaron un total de casi 200 personas de más de 70 países. Finalmente, se realizó una consulta específica con el sector privado al que asistieron más de 70 personas de 21 países. Se llevó a cabo en Londres, Reino Unido (25-26 de enero de 2010), y fue organizado y patrocinado por la FAO y el Instituto Real.

El proceso de negociaciones ocurrió entre 2011 - 2012 y en su 36.o período de sesiones, en octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial impulsó la continuación del proceso amplio para la elaboración de las Directrices Voluntarias y decidió crear, en el seno de dicho comité, un grupo de trabajo de composición abierta para la revisión del primer borrador de las Directrices Voluntarias.

El “borrador cero” de las Directrices Voluntarias se basa en consultas regionales, de la sociedad civil y del sector privado que mostraron la existencia de un consenso amplio y sólido para la elaboración de un instrumento internacional que abordase la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. El borrador cero es coherente con los instrumentos internacionales y regionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tratan de los derechos humanos y de los derechos de tenencia. Las respuestas que se formulen a las materias estudiadas en este borrador servirán para articular el «borrador uno», que fue presentando para su revisión por el grupo de trabajo de composición abierta del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

El Borrador Cero de las Directrices fue preparado tras la conclusión del proceso consultivo; además se realizó una consulta electrónica sobre las Directrices que fue organizada en abril y mayo de 2011.

El Primer Borrador incorporó las propuestas que habían sido recibidas de los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico.

Las negociaciones intergubernamentales fueron lideradas por el CSA a través de un Grupo de Trabajo de composición abierta, y se llevó a cabo durante tres rondas: 12 a 15 julio y 10-15 octubre de 2011, y 5-9 marzo de 2012. Los 98 miembros países, así como a la Unión Europea como una organización miembro, asistieron a las negociaciones, incluyendo de África (27 países), Asia (10 países), Europa (28 países), América Latina (17 países), el Cercano Oriente (12 países), América del Norte (2 países) y Sur del Pacífico Occidental (2 países). Como consecuencia de recientes reformas del CSA, en las negociaciones también se incluyó la participación de los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de agricultores, representantes del sector privado y de instituciones académicas.

La primera ronda comenzó en julio de 2011. El desarrollo de una comprensión común de la terminología también tomó tiempo. Cierta confusión y malentendidos surgieron al principio debido a diferencias de antecedentes y experiencias. Durante la primera ronda, el Pleno abordó la cuestión del alcance y el propósito de las Directrices, y concluyó añadiendo las palabras “en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” al final del título del Anteproyecto. Además, se

formaron dos grupos temáticos para revisar y hacer propuestas para las secciones que abordan la reforma de la tenencia y los mercados e inversiones.

Un grupo adicional examinó la cuestión de garantizar la armonización de las lenguas con la de otros instrumentos, y otro grupo examinó las definiciones y funciones de los actores estatales y no estatales. Las propuestas elaboradas por los grupos temáticos se pasaron a la plenaria para su consideración, y al final de la semana alrededor del 25 por ciento del documento había sido acordado por el plenario. Una versión actualizada del proyecto de directrices, incluida anexos de un glosario y una lista de los instrumentos pertinentes, se preparó en los seis idiomas oficiales de la FAO.

La segunda ronda tuvo lugar la semana antes de la 37ª reunión del CFS con la esperanza de que el trabajo estuviera terminado a tiempo para permitir su aprobación por el CFS en 2011. Aunque esto no era posible, se avanzó considerablemente y alrededor del 75 por ciento de que el documento había sido cubierto al final de la ronda.

La aprobación de las Directrices ocurrió el 9 de marzo de 2012, se acordó la versión final, luego de consultas a 96 países miembros y a organizaciones de la sociedad civil. La aprobación formal por el Comité de seguridad Alimentaria mundial se realizará en Roma, el 11 de mayo.

Se ha descrito con detalle este proceso participativo, amplio e inclusivo para mostrar la *legitimidad* que tiene el contenido de este documento.

Muchas veces se considera que lo central de las DVGT es que se trata de normas que no obstante de haber sido formalmente aprobadas, no tienen el carácter de “obligatorio” para los signatarios - en especial los Estados - y que en cambio tienen la condición de ser “voluntarias”. Por el contrario, se estima que la mayor novedad de las Directrices, es que ellas no ofrecen menús de recetas para tratar los temas, sino que más bien proponen un mecanismo de diálogo y de negociación, donde en diferentes ámbitos de intervención dentro de cada uno de los países, los principales actores involucrados deben llegar a los acuerdos, a las particulares situaciones que traten y de acuerdo a la correlación de fuerzas que puedan expresar cada uno de los actores que intervienen.

Las DVGT no entregan recetas sino un listado de temas relevantes sobre la tenencia y la necesidad de que participen todos los principales actores involucrados y propone un marco para la constitución de mesas de diálogo y de negociación para llegar a acuerdos entre todos los grupos de interés.

El diálogo y la negociación implica la participación de todos los involucrados en temas de tenencia con el objeto de buscar soluciones a problemas pendientes y que, en lo posible, se traduzca en la formulación de políticas públicas.

El diálogo y la negociación entre los multiactores deben ser llevados a cabo respetando un conjunto de principios, universalmente aceptados que serán tratados. Por ello, se destacan dos de las principales características de las DVGT, para lo cual suscribimos lo que plantea nuestro colega - actual Director General de la FAO - José Francisco Graziano da Silva⁶:

“Construir consenso é, realmente, muito difícil e toma muito tempo. Mas a experiência mostra que vale à pena. E, para construir consenso precisamos ter flexibilidade, o que no Brasil chamamos de jogo de cintura.

Quando se quer brigar, escolhemos o melhor guerreiro. Mas aqui não é lugar para brigar. É lugar para construir consenso. Nós podemos divergir. Pensar diferente faz bem, levanta questões importantes. Se conseguirmos isso, faremos nossa agenda prosperar”

El desafío ahora, es avanzar imaginativamente en su aplicación de estas Directrices Voluntarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, Arjun 1991 *La Vida Social de las Cosas. Perspectiva cultural de las mercancías* (México: Editorial Grijalbo).
- Artiles, José G. 2006 “La Nueva Concepción Agraria en Venezuela” en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Barracough, Solon y Collarte, Juan Carlos 1972 *El Hombre y la Tierra en América Latina. Resumen de los Informes del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú* (Santiago: Editorial Universitaria).
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas 1968 *La Construcción Social de la Realidad* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).
- Chonchol, Jacques 2006 “Reforma y contrarreforma agraria en Chile” en *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- de Janvry, Alain & Sadoulet, Elisabeth 2002 “Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda” in *World Bank’s Latin American Land Policy Workshop*, (Pachuca, Mexico).
- Delgado, Oscar 1965 *Reformas agrarias en la América Latina* (Fondo de Cultura Económica).

6 José Graziano da Silva, Informal Opening Remark, 4th Annual Forum of the Civil Society Mechanism, Roma 11 Octubre 2014.

- Eguren, Fernando 2006 “La Reforma Agraria en el Perú” en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Eguren, Fernando 2008 “Del agro a lo rural, y los desafíos de la globalización” en *Coyuntura*, Año 4. Número 19-20.
- FAO 2008 “Towards good land governance” in *Land Tenure Policy Series, Draft version 0.1*. (Rome, Nairobi).
- FAO 2012 *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (Roma: FAO).
- FAO 2013 *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización En América Latina y el Caribe* (Santiago: FAO).
- Feder, Ernest 1973 *Lucha de clases en el campo: análisis estructural de la economía latinoamericana* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Feder, Ernest 1978 *Violencia y despojo del campesino. Latifundismo y explotación capitalista en América Latina* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas).
- Garcés, Vicente 2006 “La reforma agraria hoy: Una Visión de Conjunto” en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Huizer, Gerrit 1973 *El potencial revolucionario del campesino en América Latina. Las luchas campesinas del siglo XX (Editorial Siglo XXI)*.
- Ibáñez, Erico 2006 “La Intencionalidad del Marco Legal y el Rol de La Reforma Agraria”. en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Landsberger, Henry 1969 *Latin American Peasant Movement* (Cornell University Press, Ithaca).
- Long, Norman y Long, Ann 1992 *Battlefields of Knowledge, The interlocking of theory and practice in social research and development* (London: Routledge).
- Rojas, Juan C 2006 “La Reforma Agraria Boliviana. Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas” en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Sotomayor, Octavio 2008 *Governance y tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina* (Santiago de Chile).

- Warman, Arturo 2003 “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo” en: *Reforma agraria. Colonización y cooperativas* (FAO)No 2, <<http://www.fao.org/docrep/006/i0415t/i0415t00.htm#Contents>> Acceso noviembre de 2014.
- William H. Friedland 1982 “The End of Rural Society and the Future of Rural Sociology” En: *Rural Sociology*, 47 (2).

Anexo 1: Leyes de Reforma Agraria América Latina en el siglo XX

País	Año	Ley
Bolivia	1953	Ley de Reforma Agraria de 1953 Nueva Ley de Reforma Agraria de 1996
Brasil	1964	Ley de Reforma Agraria
	1985	Inició la ejecución de la reforma agraria a partir de 1985
Colombia	1961	Ley sobre Reforma Social Agraria, modificada por las leyes 1 de 1968, 4 de 1973 y
	1988	30 de 1988.
	1994	Para fomentar la compra directa de tierras por los campesinos, se introdujo mediante la ley de 1994 un subsidio equivalente al 70 por ciento del precio de compra de la tierra.
Cuba	1959	Primera Ley de Reforma Agraria de 1959
	1963	Segunda Ley de Reforma Agraria de 1963
Chile	1962	Ley de Reforma Agraria de 1962, reemplazada por la
	1967	Ley de Reforma Agraria de 1967, vigente hasta 1974
Costa Rica	1961	Ley de Tierras y Colonización de 1961
El Salvador	1980	una de las reformas no socialistas más amplias
Ecuador	1964	Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, modificada por la Ley de Reforma
	1973	Agraria de 1973
Guatemala	1952	Ley de Reforma Agraria
	1962	Ley de Reforma Agraria
Honduras	1962	Primera Ley de Reforma Agraria en 1962
	1975	Segunda Ley de Reforma Agraria de 1975
	1992	La ley para la modernización y el desarrollo del sector agrícola de 1992
México	1917	Se profundiza en los años 30 con fuerte apoyo de las organizaciones campesinas fomentadas por el Estado.
	1971	Ley federal de reforma agraria de 1971.
	1992	La reforma constitucional de México de 1992 amplió los derechos sobre la propiedad de la tierra agrícola: los ejidatarios pueden vender, alquilar y usar como colateral su posesión ejidal, y decidir el destino de la tierra de propiedad común tras la aprobación de la asamblea ejidal.
Nicaragua	1963	Ley de Reforma Agraria
	1979	después de la revolución sandinista en Nicaragua, se llevaron a cabo reformas agrarias en Nicaragua
	1981	La ley de reforma agraria 1981
	1990-	De 1990 a 2000, se promulgan una serie de leyes para resolver «el problema de la

	2000	propiedad», leyes que se aplican muy parcialmente.
Panamá	1962	Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, por la que se aprueba el Código Agrario.
Paraguay	1963	Ley N° 852 crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR)
	2002	Estatuto Agrario Ley 1863/02
Perú	1963	Ley de bases para la Reforma Agraria de 1963
	1964	Ley de Reforma Agraria de 1964
	1969	Decreto Ley de 1969 (todas estas disposiciones quedan derogadas por el Decreto Legislativo N° 653 de 1992)
República Dominicana	1972	Ley Agraria de 1972
Uruguay	1948	Ley 11.029, crea Instituto Nacional de Colonización.
Venezuela	1960	Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 1960 del Gobierno de Rómulo Betancourt, sucede a la dictadura de Perez Jiménez
	2001	Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del Gobierno de Hugo Chávez, nueva ley agraria que sustituyó a la ley de 1960, hasta entonces en vigor

BANCO MUNDIAL, POLÍTICA AGRÁRIA NEOLIBERAL E REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA PELO MERCADO NA AMÉRICA LATINA*

João Márcio Mendes Pereira**

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a “reforma agrária assistida pelo mercado” (RAAM, no original *market-assisted land reform*), impulsionada pelo Banco Mundial (BM) em diversos países do mundo nos anos 1990 e 2000. Aborda a agenda política na qual a RAAM se inseriu, os instrumentos de ação dessa agenda e da própria RAAM e os resultados a que sua implementação chegou nos três países latino-americanos que mais se destacaram nessa matéria — Colômbia, Brasil e Guatemala. O tema foi objeto de controvérsias acadêmicas e políticas intensas. Tomá-lo como objeto põe em evidência os principais argumentos que nos últimos vinte anos cercaram o tema da reforma agrária na América Latina e em outras regiões.

Inicialmente, o texto discute as razões que levaram o BM a reconstruir sua política agrária após o fim da guerra fria. Na sequência,

* Este texto remete a outros trabalhos do autor (Pereira, 2006; 2007; 2010a; 2012; Pereira y Sauer, 2011).

** Doutor em História pela UFF, professor adjunto da UFRRJ, professor do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da UNESP. Contato: joao.marcio1917@yahoo.com.br

resume em que consiste a agenda agrária vigente do BM. Depois, analisa os pressupostos teóricos e a racionalidade política de um componente específico dessa agenda: a RAAM. Por fim, avalia o desempenho desse modelo nos três países latino-americanos que mais se destacaram na sua implementação.

POLÍTICAS AGRÁRIAS NEOLIBERAIS E PAPEL DO BM

Como parte dos programas de ajuste estrutural, o tema da liberalização dos mercados de terra estava em alta no início da década de 1990 entre as instituições multilaterais de desenvolvimento, com destaque para o BM (Pereira, 2010 e 2010a). Com efeito, nos anos seguintes, o BM retomou e atualizou a sua agenda agrária, posta de lado durante a década anterior em função da prioridade dada aos programas de ajuste macroeconômico e fiscal. Com esse novo movimento, o BM pretendia adequá-la à neoliberalização em curso.

Nesse âmbito, a ação do BM se concentrou em dois objetivos complementares. Por um lado, viabilizar a mercantilização total do acesso à terra rural por meio de mudanças institucionais e legais, a fim de elevar a produtividade da terra, favorecer o livre fluxo de força de trabalho no campo, atrair capital privado para a economia rural e potencializar a integração subordinada e seletiva de camponeses pobres a cadeias produtivas controladas por empresas agroindustriais. Por outro lado, promover a implantação de um conjunto de programas focalizados voltados ao alívio da pobreza rural, especialmente em países ou regiões onde as tensões no campo pudessem alimentar a oposição política à agenda dominante (BM, 1997, 2002, 2002a.).

A partir da segunda metade dos anos noventa, os empréstimos do BM em matéria agrária aumentaram sensivelmente (Suarez, 2005). Além do crédito, o BM publicou diversos relatórios que almejavam estabelecer uma base teórica para a formulação de políticas agrárias nos países pobres e em desenvolvimento (BM, 2004; De Ferranti et al., 2005), articulou o apoio político e financeiro de agências bilaterais e outros organismos internacionais à sua agenda rural e também promoveu em diversos países (como Brasil, Guatemala e Colômbia, p.ex.) seminários e oficinas para grupos selecionados de pesquisadores, lideranças sindicais, funcionários da burocracia federal e diretores de ONGs, com o objetivo de pautar a definição e a gestão da política agrária dos Estados nacionais (BM, 2004a).

O que levou o BM a assumir uma posição de liderança, frente às demais organizações internacionais, na elaboração e difusão de uma agenda de políticas agrárias ao longo da década de 1990? E por que o Banco passou a enfatizar a necessidade de desconcentração da propriedade da terra, num contexto em que o tema “reforma agrária”

parecia coisa do passado? Como mostram diversos documentos, o BM procurou responder a um cenário específico de oportunidades e necessidades.

Em primeiro lugar, a oportunidade aberta pelo fim da guerra fria de tratar de maneira supostamente “desideologizada” os problemas associados à concentração fundiária (Deininger e Binswanger, 1999: 248). Segundo essa formulação, diferentemente dos anos 1960 ou 1970, quando a disputa pela realização de reformas agrárias estava associada a algum ideal “revolucionário”, a derrocada do bloco soviético teria inaugurado uma nova fase, na qual essas questões poderiam ser tratadas de modo “pragmático” e “inovador” tanto por agências multilaterais como por governos nacionais. Ou seja, o impacto ideológico da derrocada dos regimes socialistas teria desarticulado a ligação entre a bandeira da reforma agrária e referências abrangentes e incômodas, de tal maneira que uma “nova era de políticas de reforma agrária” estaria se iniciando (De Janvry e Sadoulet, 2001: 21-22). Caberia ao BM, então, aproveitar essa oportunidade, tratando de maneira “técnica” as tensões sociais no meio rural provocadas ou agravadas pela liberalização econômica.

O próprio processo de liberalização parecia criar novas oportunidades para uma ação mais proeminente do BM no meio rural. De acordo com os seus economistas, a combinação de estabilidade macroeconômica, abertura comercial, desregulamentação das economias domésticas e, de maneira geral, o desmonte de políticas nacional-desenvolvimentistas (protecionismo, crédito subsidiado, isenções fiscais, etc.) estariam eliminando o uso da propriedade da terra como reserva de valor. Nesse novo ambiente econômico — “aberto” e “orientado para fora” —, seria possível romper com a experiência passada e implementar uma reforma agrária que não distorcesse preços, nem criasse regulações que impedissem a livre transação mercantil de terras. Enfim, uma reforma agrária “menos prejudicial ao funcionamento dos mercados” (Deininger e Binswanger, 1999: 267).

Em segundo lugar, havia a necessidade de estimular a criação de mecanismos capazes de prevenir ou dirimir rapidamente conflitos agrários, cuja escalada carrega um potencial disruptivo que, na avaliação do BM, precisa ser neutralizado (Binswanger e Deininger, 1995: 48). Em um importante relatório setorial sobre o tema, o BM deu atenção especial à construção de mecanismos voltados para evitar ou reduzir o impacto das disputas sobre a posse e a propriedade da terra rural, mostrando não apenas que muitos dos embates políticos mais importantes vividos por diversas sociedades tiveram raízes em lutas por terra (p.ex., Guatemala, Colômbia, El Salvador), como também que a resolução de conflitos agrários foi fundamental para

viabilizar os acordos de paz que puseram fim a longas guerras civis (p.ex., Moçambique, Etiópia, Camboja, Nicarágua). O relatório recomendou que os governos dos Estados clientes evitassem o acúmulo de conflitos de “baixa intensidade”, pois isso não apenas poderia comprometer a acumulação de capital pelo sucessivo desinvestimento provocado pela “sensação de insegurança”, como também a escalada potencial de tensões poderia levar à quebra de legitimidade da ordem política vigente (BM, 2003: 157-164).

Em terceiro lugar, o BM foi compelido a estabelecer os termos legítimos de como lidar com a pobreza rural nos países periféricos, agravada pela implementação de programas de ajuste estrutural postos em prática desde o início dos anos 1980 (SAPRIN, 2002). Nos anos 1990, um conjunto de organismos internacionais passou a enfatizar o “combate à pobreza” como questão social central, inclusive mudando do enfoque centrado da transferência de renda para outro, centrado na geração de renda e na mudança de posição na esfera produtiva. O BM acompanhou e influenciou decisivamente nesse movimento, passando a reconhecer a necessidade de criação de mecanismos de acesso à terra como forma de reduzir a “vulnerabilidade” dos “pobres rurais” e aumentar suas “oportunidades” (BM, 1990 e 2001). Assim, a distribuição de “ativos” (terra, por exemplo) — e a conseqüente inserção mercantil dos indivíduos — passou a ser defendida como um instrumento de “alívio da pobreza” mais barato, eficiente e adequado a políticas pró-mercado.

Em quarto lugar, o BM também foi compelido pelos seus membros mais poderosos a atuar na linha de frente da transição das sociedades do antigo bloco soviético ao capitalismo neoliberal. Como revelam diversos documentos (BM, 1996 e 1997), a descoletivização e a desestatização da matriz de propriedade da terra ocuparam lugar central na estratégia empregada pelo BM para aqueles países ao longo dos anos 1990, inclusive figurando como condicionalidades em empréstimos de ajustamento estrutural concedidos em conjunto com o FMI.

Por fim, o BM foi compelido a melhorar a “performance” dos projetos ligados ao desenvolvimento rural, depois do fracasso — reconhecido pelo próprio BM (1992 e 1997) — da grande maioria das iniciativas feitas nessa área entre os anos 1970 e 1980, normalmente em oposição a propostas de reforma agrária. De certo modo, tal fracasso desorientou o cerne da formulação do BM para o setor rural, razão pela qual ele vinha executando desde meados dos anos 1980 apenas ações pontuais, desarticuladas de qualquer enfoque mais abrangente, como havia nos anos 1970 (Binswanger, 1995: 88-94). A construção de um enfoque mais abrangente seria efetuada com base no neoinstitucionalismo neoclássico, configurando uma abordagem centrada na promoção de mercados de terras.

A POLÍTICA AGRÁRIA DO BM

Subordinada à promoção da agenda mais ampla de reformas macroeconômicas e institucionais, a política agrária do BM teve como objetivos estimular relações de arrendamento e de compra e venda de terras, incidindo particularmente na privatização de terras coletivas, públicas e comunais. Segundo o BM (1997, 2002, 2003, e 2004), tudo isso dinamizaria de tal maneira os mercados fundiários que o livre fluxo de transações comerciais permitiria a substituição rápida de produtores “menos eficientes” por “mais eficientes”, favorecendo uma distribuição mais equilibrada da propriedade da terra. Por sua vez, isso contribuiria para atrair capital privado para a economia rural, possibilitando a emergência ou o fortalecimento de mercados financeiros rurais, dada a maior formalização da propriedade.

Para viabilizar tais objetivos, o BM deslanchou duas iniciativas: por um lado, a promoção de novos arranjos institucionais de gestão fundiária ou administração de terras; por outro, a implementação de um modelo de acesso à terra alternativo à reforma agrária.

A primeira iniciativa buscou traduzir a agenda mais ampla de “reforma do Estado” para o âmbito da gestão fundiária. Aclamada como “novo paradigma”, a administração de terras consiste na municipalização dos instrumentos de política agrária e na criação de toda sorte de mecanismos de gestão “público-privados” locais. Na prática, isto exige mudanças simultâneas nos âmbitos político-administrativo, jurídico e tributário (BM, 2003).

No plano político-administrativo, o BM advoga a montagem de uma estrutura institucional capaz de: a) garantir a segurança dos direitos de propriedade e uso da terra, a fim de preservar e estimular o fluxo de capital privado — doméstico e estrangeiro — para a economia rural; b) formalizar os mercados fundiários, por meio, sobretudo, de programas de titulação privada; c) unificar informações relativas à distribuição e à situação legal dos estabelecimentos rurais; d) prover, de maneira rápida, informações necessárias às transações no mercado fundiário (preços, qualidade da terra, oferta e demanda, etc.); e) baixar “custos de transação”, a partir da informatização e da simplificação burocrática do registro e do cadastro de terras; f) dirimir ou controlar rapidamente tensões no campo, por meio de instâncias e órgãos locais, impedindo que o acúmulo de conflitos de “baixa intensidade” se amplie e possa provocar efeitos politicamente disruptivos. Em tal estrutura, as funções de formulação, decisão e coordenação ficariam sob estrito controle federal, mas sua execução seria descentralizada e articulada em arranjos “público-privados” entre agências estatais, associações voluntárias, ONGs e “setor privado” em geral.

No âmbito jurídico, o BM preconiza a revisão imediata da legislação agrária vigente, especialmente naqueles países que experimentaram processos de reforma agrária, uma vez que tal quadro legal, ao impedir ou dificultar o arrendamento e a compra/venda de terras, obstaculizaria o funcionamento “eficiente” do mercado fundiário. O chamado “setor reformado” (por reformas agrárias do passado) seria o primeiro território cujas terras deveriam ser transacionadas em mercados formais de arrendamento e compra/venda.

No âmbito tributário, o BM defende a municipalização da tributação sobre a terra rural, com o objetivo de financiar a montagem de um aparato local de administração de terras, aumentar as finanças locais — e, com isso, contribuir para o movimento mais amplo de descentralização do Estado — e aumentar a produtividade agrícola. Por outro lado, embora insista que propostas de tributação progressiva têm pouca ou nenhuma viabilidade política (Deininger e Feder, 2002: 34), faz questão de ressaltar que elas podem configurar uma espécie de “expropriação indireta”, o que, na sua visão, não seria recomendável (BM, 2005: 104).

As mudanças nos três âmbitos acima mencionados conformariam um novo aparato institucional capaz, segundo o BM, de expandir e acelerar as relações de arrendamento e compra/venda de terras rurais.

A segunda grande iniciativa posta em prática pelo BM foi a RAAM.

RAAM: TEORIA E POLÍTICA

A proposta de RAAM foi elaborada com o objetivo de substituir a reforma agrária redistributiva, baseada no instrumento da desapropriação de propriedades rurais que não cumprem a sua função social (definida em lei), por relações de compra e venda de terras. Posto em prática sob diferentes formatos, teve início em 1994 na Colômbia e, três anos depois, já operava na África do Sul, no Brasil e na Guatemala. Em apenas uma década, países tão distintos como Honduras, México, Maláui, El Salvador e Filipinas já punham em prática experiências de algum modo a ela associadas. Em poucos anos, uma onda de políticas fundiárias de novo tipo havia se estabelecido internacionalmente.

Para legitimá-la, o BM realizou uma dupla operação. De um lado, criticou radicalmente o que ele mesmo denominou de reforma agrária “conduzida pelo Estado” (*state-led land reform*), baseada no instrumento da desapropriação. De outro, trabalhou para que a RAAM fosse aceita política e conceitualmente como uma nova modalidade de reforma agrária redistributiva, depurada de todos os supostos “defeitos” das experiências do passado e coerente com os imperativos do livre mercado. Com esse duplo movimento, o BM ao mesmo tempo

continuou a reconhecer a necessidade da reforma agrária para desconcentrar a propriedade da terra em sociedades altamente desiguais, mas passou a negar a atualidade da ação desapropriacionista e redistributiva do Estado. Dessa maneira, a RAAM foi entronizada como o modelo de ação fundiária mais adequado aos países periféricos marcados por altos índices de concentração da propriedade da terra, pobreza rural e tensões sociais no campo, em parte agudizados pelas próprias políticas neoliberais patrocinadas pelo BM.

O pressuposto da RAAM é a falência histórica do que os economistas do BM denominaram de reforma agrária “conduzida pelo Estado”, modelo “desapropriacionista” ou “tradicional” de reforma agrária. Ou seja, a RAAM foi criada para substituir algo que teria deixado de ser viável na atual fase do capitalismo, porque: a) é politicamente conflituoso e as condições para a sua execução não são replicáveis em condições democráticas “normais”, uma vez que ela contém uma dimensão confiscatória (quando a indenização aos proprietários inexistente ou é fixada abaixo dos preços de mercado) contra a qual, inevitavelmente, insurgem-se os grandes proprietários de terra; b) é insustentável financeiramente, quando compensa os antigos proprietários a preços de mercado, que são distorcidos por políticas econômicas e setoriais que elevam o preço da terra acima da rentabilidade gerada pela atividade agrícola; c) é orientado para “substituir os mercados”, e não para dinamizá-los, resultando num complexo de restrições legais que teriam solapado o funcionamento dos mercados de arrendamento e de compra e venda de terras, dificultado o acesso à terra por potenciais demandantes mais eficientes e alimentado burocracias centrais encapsuladas em busca de sua auto-reprodução e, frequentemente, corruptas; d) por ser baseado na desapropriação, carrega um componente coercitivo que enseja contestações judiciais que não apenas elevam a indenização dos antigos proprietários acima dos preços praticados no mercado, mas também retardam o processo de assentamento e reforma, prejudicando os potenciais beneficiários; e) em muitos casos constitui uma doação do Estado, quando os beneficiários não pagam pela terra recebida; f) é pautado pela lógica do conflito, uma vez que só são desapropriadas propriedades rurais objeto de ocupações de terra ou tensões sociais; g) quando isto não ocorre, funciona como um modelo dirigido pela oferta, cabendo ao Estado selecionar a terra ou os beneficiários independentemente da demanda real; historicamente, esse processo de seleção não foi comandado por critérios técnicos ou de necessidade, mas sim por ingerências políticas, o que gerou ineficiência econômica, baixa competitividade e não necessariamente focalizou a parcela mais pobre do campesinato; h) não resolveu o problema da falta de acesso à terra para um amplo

contingente de trabalhadores rurais, situação que estaria na origem de ocupações de terra, dos conflitos agrários e da violência rural; i) estabelece a aquisição da terra sem um planejamento prévio das atividades produtivas a serem realizadas posteriormente; j) é um modelo centralizado, estatista e burocrático, que desestimula a participação social, a transparência e o “empoderamento” dos beneficiários, e não cria as condições adequadas para as necessárias sinergias entre os setores público e privado; também não permite a fluidez dos mercados e das informações necessária à orientação dos agentes econômicos, nem contempla a heterogeneidade sócio-econômica e cultural do universo rural; l) de modo geral, restringiu-se tão-somente à distribuição de terra, dando pouca ênfase ao desenvolvimento produtivo dos assentados ou do setor reformado; m) não oferece “opções de saída” para os produtores agrícolas ineficientes, seja porque sua implementação foi acompanhada por medidas restritivas ao funcionamento dos mercados de arrendamento e compra e venda, seja porque não incorporou a questão do trabalho não-agrícola; n) é indissociável do modelo nacional-desenvolvimentista, que penaliza os pequenos agricultores e o setor agrícola, protege segmentos economicamente ineficientes e não responde aos imperativos da liberalização comercial; o) não reduziu ou eliminou a pobreza rural, nem promoveu o desenvolvimento rural.

A RAAM é, portanto, uma construção inteiramente baseada na crítica e na desqualificação de outro tipo de ação fundiária, considerada inviável e anacrônica no capitalismo contemporâneo. Segundo os economistas do BM, a principal diferença entre ambos reside na sua natureza: enquanto o modelo “tradicional” é visto como “coercitivo” e “discricionário”, posto que baseado na desapropriação, o modelo de mercado é exaltado como “voluntário” e “negociado” (Burki e Perry, 1997: 95).

Na prática, a RAAM nada mais é do que uma mera relação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, que fornece um subsídio variável para investimentos em infraestrutura socioprodutiva e contratação de serviços privados de assistência técnica. Quanto menor for o preço pago pela terra (empréstimo), maior será a quantia a fundo perdido disponível para investimento, e vice-versa. Os vendedores são pagos previamente em dinheiro a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente (ou na sua maior parte) os custos da aquisição da terra e os custos de transação. Os compradores podem pleitear o acesso ao financiamento individualmente e/ou via associações comunitárias, dependendo do formato dos programas.

De acordo com os economistas do BM, a RAAM seria superior à chamada reforma agrária “conduzida pelo Estado” porque: a) custa

menos, uma vez que a terra é adquirida por barganha mercantil entre compradores e vendedores voluntários, sobre a qual não cabem disputas judiciais; b) viabiliza o acesso à terra por meio de uma operação de mercado entre agentes privados, pela qual o agente financeiro é ressarcido pelo empréstimo concedido; c) tem caráter voluntário, descentralizado e “dirigido pela demanda”, o que favorece a participação e a autonomia dos beneficiários, estimula ações criativas para a superação de dificuldades e responde melhor às necessidades locais; d) é viável politicamente, pois transações mercantis voluntárias não penalizam os proprietários de terra; e) estimula a cooperação, na medida em que a aquisição de terras ocorre através de associações comunitárias; f) incentiva o desenvolvimento produtivo dos camponeses, porque pressupõe o planejamento das atividades antes da aquisição da terra, fornece recursos a fundo perdido para tal fim e estimula o associativismo; g) estimula a criação e/ou dinamização dos mercados de terra, requisito básico para a melhoria da eficiência econômica; h) contribui para a formalização dos direitos de propriedade, na medida em que, por um lado, só transaciona imóveis legalmente titulados e, por outro, dá origem a novos segmentos de proprietários; i) estimula o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais, na medida em que os novos proprietários, com títulos seguros, passam a transacionar nos mercados de terra e a demandar crédito; j) oferece opções de saída para os agricultores menos eficientes, permitindo que outros (mais eficientes) possam ter acesso à terra; l) permite a realização simultânea de atividades agrícolas e não-agrícolas, uma vez que são os próprios agricultores que decidem que tipo de investimento e atividade querem desenvolver; m) é descentralizado e pouco burocrático, o que lhe acelera o trâmite administrativo e reduz as condições para a corrupção praticada pela burocracia pública; o) é coerente com a liberalização das economias nacionais, que pressupõe a “fluidez” das relações mercantis em todos os setores; p) vincula-se às reformas de “segunda geração”, direcionadas a consolidar as políticas de ajustamento por meio de mudanças institucionais.

Para os economistas do BM, a implementação da RAAM pressupõe o aumento da oferta mercantil de terras, o que, por sua vez, dependeria de uma série de condições e ações complementares. Seis delas são consideradas indispensáveis: a) a constituição de um “campo de jogo nivelado” (*level playing field*), i.e., a eliminação de subsídios, isenções fiscais e tarifas de proteção que privilegiam o segmento de grandes proprietários, os quais, junto com a inflação, contribuem para elevar o preço da terra acima da sua rentabilidade agrícola; b) o fim das restrições legais que impedem o “livre funcionamento” dos mercados de compra/venda e arrendamento; c) algum

tipo de tributação (não necessariamente progressiva) sobre a terra, a fim de desestimular a sua subutilização e a especulação fundiária; d) a clareza legal dos direitos de propriedade e uso da terra, sobretudo por meio de sua formalização e individualização (titulação privada); e) a criação ou a melhoria dos sistemas de informação de mercado, a fim de orientar os agentes econômicos sobre preços e características dos imóveis; f) a redução dos custos de transação, por meio de medidas de simplificação administrativa e jurídica. Seguindo-se todos esses passos, estaria aberta a oportunidade histórica para implementar uma reforma agrária “amistosa com o mercado”.

Articulado à realização das reformas neoliberais de “segunda geração”, de caráter institucional, esse conjunto de ações criaria um novo ambiente econômico — “aberto” e “orientado para fora” —, no qual diminuiriam as “distorções” que elevam o preço da terra acima da rentabilidade agrícola e restringem a sua oferta mercantil.

Tal como exposta, esta versão da RAAM jamais se materializou. Sem dúvida, há uma distância entre as propostas do BM e o que os governos podem executar, condicionada pela estrutura econômica, pela correlação de forças políticas interna e externa e por contingências históricas. Mas, neste caso específico, deve-se notar o caráter altamente idealizado da proposta o BM, baseada em pelo menos dois pressupostos equivocados: a crença de que os agentes sociais orientam suas ações por razões “puramente econômicas” e a crença de que, nos países de capitalismo dependente, a especulação fundiária é conjuntural, produto de “distorções políticas” e “falhas de mercado”, e não estrutural. Assim, acreditou-se que haveria um aumento substancial da oferta mercantil de terras como resposta imediata à convergência entre queda relativa da inflação, abertura comercial e redução de subsídios e isenções fiscais a grandes proprietários “ineficientes”. Não se levou devidamente em conta o que a propriedade da terra rural significa em termos de ganhos financeiros e vantagens econômicas de todo tipo, nem o seu peso na configuração das relações de poder entre classes e grupos sociais, sobretudo em sociedades altamente desiguais.

Ao longo da segunda metade dos anos 1990, a versão original foi dando lugar a outra, restrita ao tema do alívio da pobreza e das políticas agrárias, no bojo das quais a RAAM seria apenas mais uma opção, e não a ação principal (Burki e Perry, 1997). Mesmo com esse “rebaixamento”, a ação política e intelectual do BM não cessou de insistir em cinco aspectos cruciais: a) a centralidade da liberalização dos mercados de compra/venda e arrendamento como forma de distribuição de terras dos produtores menos eficientes para os mais eficientes; b) a crítica sistemática à reforma agrária “desapropriacionista”, considerada inviável, indesejável e anacrônica; c) a equivalência da

RAAM à reforma agrária redistributiva, como se fossem sinônimas; d) a ênfase na necessidade de avanço e aprofundamento das reformas estruturais de “segunda geração”; e) a centralidade absoluta do conceito de compradores e vendedores voluntários/interessados (*willing sellers/willing buyers*), que dá à RAAM a característica ineludível de mera transação patrimonial.

A forma de implementação dos programas orientados pelo modelo do Banco variou segundo as especificidades nacionais (base institucional-legal, correlação de forças, momento político, etc.), discutidas amplamente em outro espaço (Pereira, 2010a). Contudo, vale destacar que em nenhum caso se adotou a tributação progressiva nem a titulação sistemática; tampouco foi criado um aparato descentralizado de informações de mercado e registro de terras. Ou seja, a implementação dos mecanismos de apoio considerados necessários para o aumento da oferta de terras, a segurança institucional dos direitos de propriedade e, conseqüentemente, a clareza legal dos bens a serem transacionados no mercado, ficaram, basicamente, no nível das “recomendações”. Por fim, também em nenhum país a RAAM foi inserida numa estratégia “ampla e efetiva” de redução da pobreza rural.

RESULTADOS DA RAAM

Com base em pesquisas realizadas sobre os casos do Brasil, da Colômbia e da Guatemala (Garoz et al., 2005; Mondragón, 2003; Suñer, 2005; Pereira, 2010a), pode-se afirmar que o desempenho dos programas associados à RAAM contradiz suas supostas vantagens e as expectativas inicialmente atribuídas a ela pelos seus proponentes e operadores locais, uma vez que: a) os preços pagos pela terra não foram tão baratos como havia se pensado, apesar do pagamento à vista, e a má qualidade das terras adquiridas em parcela significativa dos casos só vem a ressaltar esse fato, de modo que é correto afirmar que os programas premiaram proprietários que, por meio deles, venderam imóveis abandonados, falidos ou mal localizados; b) em nenhum dos três países foi ofertada no mercado uma quantidade substancial de terras por parte de grandes proprietários endividados, apesar de períodos de queda relativa do preço da terra, de maneira que o perfil predominante dos vendedores parece ser de médios e até pequenos produtores arruinados pela abertura comercial e pelas políticas neoliberais; c) há evidências de que a execução dos programas provocou o aumento do preço da terra em muitas localidades, ainda que tal efeito não tenha sido homogêneo nem constante no tempo; d) majoritariamente, os projetos produtivos são dominados pela agricultura de subsistência, e não por uma agricultura comercial de alta rentabilidade; e) nos casos considerados positivos pelo Banco, houve

a reprodução da dependência à monocultura e ao modelo tecnológico tradicional, inviável economicamente para os agricultores pobres e ecologicamente insustentável; f) a quantia concedida a fundo perdido se revelou insuficiente para alavancar a produção agrícola, razão pela qual os agricultores permanecem dependentes de uma política pública substantiva de crédito rural; g) os mercados formais de crédito privado permaneceram inacessíveis aos que ingressaram nos programas orientados para RAAM; h) ocorreu enorme déficit de participação social em diversos — em alguns casos, em todos — componentes e fases dos programas implementados; i) os mutuários tiveram poder desigual na negociação com os proprietários de terra, fato que, por si só, demonstra que a formulação da RAAM não leva em conta as relações realmente existentes de exploração econômica, dominação política e prestígio social inscritas no monopólio da propriedade da terra em países altamente desiguais; j) ficou evidenciado que são os agentes do Estado que efetivamente protagonizam todo o processo de compra e venda de terras, e não “compradores e vendedores voluntários e racionais”, como pressupõe a RAAM; l) não ocorreu nas associações comunitárias processo algum de “auto-seleção” dos mutuários, pois, de diferentes maneiras, houve influência ou tutela de forças externas, como agentes governamentais, proprietários, políticos locais, ONGs, etc.; m) na prática, a elaboração de projetos produtivos viáveis não se deu antes da aquisição da terra, como estabelece a RAAM, de modo que não serviu como pré-condição para as transações imobiliárias; n) quando existiu, a assistência técnica foi precária e irregular, dificultando sobremaneira o desempenho produtivo das famílias financiadas; o) não houve transparência na execução dos programas nem prestação de contas dos seus resultados à sociedade, o que realça ainda mais a total falta de controle social e participação efetiva dos trabalhadores sem terra; p) houve inúmeras denúncias de corrupção e favorecimento ilegal a grandes e médios proprietários; q) em nenhum caso foram oferecidas condições para os camponeses construir e gerirem suas próprias agroindústrias; r) tais programas operaram de maneira seletiva e pontual, freqüentemente para aliviar tensões sociais no campo ou atender aos interesses dos proprietários ou de políticos locais, sem qualquer articulação com estratégias de desenvolvimento rural e de redução da pobreza; s) em nenhum país o “setor privado” se dispôs a financiar a compra de terras, ou qualquer outro componente dos programas, de tal maneira que todo o ônus recaiu sobre o Estado; t) em maior ou menor grau, era significativo contingente de trabalhadores endividados.

Além disso, como já foi mencionado, não foram implementadas as ações de apoio à RAAM necessárias, segundo os economistas do

BM, ao incremento da oferta mercantil de terras e à diminuição dos “custos de transação”, como a tributação sobre a propriedade rural, a titulação privada e a modernização dos sistemas de registro e cadastro de terras.

Igualmente, em lugar algum ocorreu o tão reclamado “campo de jogo nivelado”, como crêem os economistas neoclássicos. Em vez da eliminação dos “privilégios” concedidos pelo Estado a grandes proprietários de terra e produtores rurais que “distorceriam” os mercados, houve mudanças mais ou menos significativas na articulação entre Estado, frações do empresariado rural e capital financeiro, impulsionadas em parte pelas oportunidades abertas pelas políticas de liberalização econômica, em parte pelas estratégias de negócio das grandes corporações agroindustriais. Nessas novas condições, o monopólio de classe sobre a terra rural nem de longe foi questionado — ao contrário.

Por fim, em nenhum país os programas foram inseridos numa estratégia ampla de redução da pobreza rural e das desigualdades sociais. Na prática, foram programas mais ou menos pontuais, com orçamentos minguados, executados sem qualquer conexão com políticas públicas de caráter estrutural. Tais resultados demonstram que a teoria da RAAM não se sustenta. Os seus pressupostos básicos não se materializaram nos programas implementados e suas supostas vantagens não se concretizaram.

É possível concluir, então, que os programas orientados pela RAAM não contribuíram para democratizar a estrutura agrária, nem era esse o seu objetivo, pois foram criados para tão-somente aliviar de maneira paliativa e focalizada os efeitos sociais negativos provocados ou agravados pelas políticas neoliberais. Além disso, não tiveram condições de minimamente atender à “demanda” por terra existente, porque eram desprovidos da capacidade de ganhar escala social devido ao pagamento em dinheiro a preços de mercado. Aliás, pela mesma razão, eram caros, o que os condenou a serem programas completamente incapazes de fazer frente à magnitude do problema agrário “realmente existente”. Seguiram o objetivo de esvaziar a pressão social pró-reforma agrária, oferecendo uma forma de acesso à terra que concorria com as ocupações organizadas por movimentos sociais. Por fim, em todos os três casos, a implementação de tais programas requereu a introdução de mudanças no aparato estatal, sempre com o mesmo sentido: deslegitimar o exercício do poder redistributivo do Estado.

Por outro lado, no plano político, a implementação da RAAM de fato competiu diretamente com os programas oficiais de “reforma agrária” em curso no Brasil e na Colômbia, já precariamente

executados, sobretudo nesta. No caso guatemalteco, a RAAM se converteu na única política pública de acesso à terra, associada, posteriormente, a um programa de fomento a relações de arrendamento. Ademais, nos três países, em maior ou menor grau, houve uma relação direta entre a adesão a tais programas e a repressão às ocupações de terra organizadas por movimentos sociais rurais.

Entretanto, embora tenham cumprido bem a sua função principal — sintonizar a política agrária à agenda neoliberal e desviar a luta popular pela democratização do acesso à terra em sociedades altamente desiguais —, os programas de RAAM perderam força a nível internacional. Diversos fatores contribuíram para isso, em especial as suas próprias contradições e inconsistências internas, as margens de ação permitidas pelo quadro legal existente, a debilidade do arranjo institucional montado para geri-los, as mudanças de prioridade dos governos nacionais, a sua incapacidade de resolver os problemas reais dos trabalhadores sem terra e a oposição que sofreram de certos movimentos sociais — neste aspecto, a oposição brasileira e a campanha internacional em torno dela foram decisivas. Economistas do BM chegaram a criticar o fato de os programas implementados na Colômbia, no Brasil e na Guatemala terem ficado presos à dinâmica dos conflitos sociais e operado sem o propósito de reduzir de fato a pobreza rural (De Ferranti et al., 2005: 183), e declarações ainda mais recentes do BM (2008: 123) praticamente a deixaram de lado. Ou seja, o que antes era alardeado como panacéia em meados dos anos 1990, uma década depois começou a ser criticado abertamente por expoentes notórios do próprio BM.

Dos casos aqui examinados, a experiência brasileira foi a mais abrangente, não apenas porque atravessou praticamente todo o governo Cardoso (1997-2002), mas também porque foi continuada, adaptada e ampliada pelos governos Lula (2003-10) e Dilma (2010-14), sob o nome de Programa Nacional de Crédito Fundiário (Medeiros, 2007; Pereira, 2007, 2010a, 2012; Pereira e Sauer, 2011).

CONCLUSÃO

Na prática, a RAAM ficou muito aquém das expectativas dos seus proponentes. Não há mais a euforia dos anos noventa, nem a RAAM é alardeada como o modelo de ação fundiária mais eficaz e barato para reduzir a pobreza rural e aumentar a eficiência produtiva. Para se chegar a tal situação foram fundamentais a capacidade de ação política de movimentos sociais a nível nacional e a campanha internacional liderada pela Via Campesina contra o modelo de “reforma agrária” do BM.

Apesar de politicamente enfraquecida, a RAAM continua disponível no rol de programas de alívio da pobreza rural do BM a serem ofertados aos seus Estados clientes, e nada impede que esse modelo

possa ganhar novo alento a partir de eventuais mudanças de governo. Por outro lado, mesmo que os programas inspirados na RAAM sejam aperfeiçoados tecnicamente — e sempre há alguma margem para isso — os fins a que servem permanecem os mesmos. Esse modelo é indissociável da agenda macropolítica do BM, razão pela qual segue a mesma lógica neoliberal que a orienta.

REFERÊNCIAS CITADAS

- Banco Mundial 1990 *World Development Report* (Washington, DC).
- Banco Mundial 1992 *Effective Implementation: Key to Development Impact - Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force* (Washington, DC).
- Banco Mundial 1996 *World Development Report* (Washington, DC).
- Banco Mundial 1997 *Rural Development: From Vision to Action - A Sector Strategy* (Washington, DC).
- Banco Mundial 2001 *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001* (Washington, DC).
- Banco Mundial 2002 *Llegando a los pobres de las zonas rurales - Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe* (Washington, DC).
- Banco Mundial 2002a *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (Washington, DC).
- Banco Mundial 2003 *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (Washington, DC).
- Banco Mundial 2004 *Colombia: Land Policy in Transition* (Washington, DC: Report n° 27942-CO).
- Banco Mundial 2005 *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (Washington, DC).
- Banco Mundial 2008 *Informe sobre el Desarrollo Mundial* (Washington, DC).
- Banco Mundial 2004a *Implementing Reaching the Rural Poor. A Progress Report on Rural Strategy Implementation for the World Bank Board of Executive Directors* (Washington, DC).
- BINSWANGER, Hans 1995 "Rural development and poverty reduction" en Van Zyl, Johan, Kirsten, Johann y Binswanger, Hans (eds) *Policies, Markets and Mechanisms for Agricultural Land Reform in South Africa* (Washington, DC: Draft Manuscript, publicado em 1996 por Oxford University Press).
- BINSWANGER, Hans and DEININGER, Klaus 1995 "South African land policy: the legacy of history and current options" en Van Zyl, Johan, Kirsten, Johann y Binswanger, Hans (eds) *Op. Cit.*

- BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo 1997 *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. (Washington, DC: The World Bank).
- BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo 1998 *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional* (Washington, DC: The World Bank).
- DE FERRANTI, David; PERRY, Guillermo E; FOSTER, William; and VALDÉS, Alberto 2005 *Beyond the City: the Rural Contribution to Development* (Washington, DC: The World Bank).
- DEININGER, Klaus and BINSWANGER, Hans 1999 “The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges” en *The World Bank Research Observer* (Washington, DC) vol. 14 (2).
- DEININGER, Klaus y FEDER, Gershon 2002 “Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política”, Ponencia presentada en el Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe.
- DE JANVRY, Alain and SADOULET, Elisabeth 2001 “Access to Land and Land Policy Reforms”, Ponencia preparada para el proyecto de pesquisa Distribución de Tierra, Reforma Agraria y Crecimiento Económico del Institute for Development Economics Research <www.wider.unu.edu/publications/policy-briefs/en_GB/pb3/> acceso 20 de noviembre de 2013.
- GAROZ, Byron; ALONSO, Alberto; y GAUSTER, Susana 2005 Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala (1996-2005) (*Guatemala: CONGCOOP*).
- MEDEIROS, Leonilde S. de 2007 “Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil” en *Third World Quarterly*, vol. 28, n. 8, Special Issue.
- MONDRÁGON, Hector 2003 “Colombia: o mercado de terras o reforma agraria”, en Barros, Flávia et al. (orgs) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial* (Brasília: Rede Brasil/MST/Via Campesina/FIAN/ Environmental Defense/CPT).
- PEREIRA, João Márcio Mendes 2006 “A política agrária do Banco Mundial em questão” en *Estudos Avançados* (USP) Vol. 20, n.57.
- PEREIRA, João Márcio Mendes 2007 “The World Bank’s ‘market-assisted land reform’ as political issue: evidence from Brazil (1997-2006)” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (The Hague) Vol. 82, April.

- PEREIRA, João Márcio Mendes 2010 *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- PEREIRA, João Márcio Mendes 2010a *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas* (São Paulo: Hucitec).
- PEREIRA, João Márcio Mendes 2012 “Evaluation of the *Cédula da Terra* project (1997/2002)” en *Estudos Avançados* (USP) Vol. 26.
- PEREIRA, João Márcio Mendes e SAUER, Sérgio 2011 “A reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados”, en *Sociedade e Estado* (Brasília: UnB) Vol. 26.
- SAPRIN 2002 *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multinacional del ajuste estructural* (Washington, DC) <www.saprin.org/SAPRIN_Exec_Summ_Esp.pdf> Acceso 13 de Diciembre de 2013.
- SUÁREZ, Sofia M. 2005 *Política de tierras y desarrollo rural del BIRD* (Heidelberg: FIAN Internacional).
- SUHNER, Stephan 2005 “Colombian countryside between privileges of Latifundistas, modernizing authoritarianism and peasant repression”, en Guimire, K.B. (ed.) *Civil Society and the Market Question: Dynamics of Rural Development and Popular Mobilization* (New York: Palgrave Macmillan/UNRISD).

Faltaba un libro sobre la actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe. Los estudiosos y los elaboradores de políticas de desarrollo de la agricultura en el continente latinoamericano carecían de una visión de conjunto para la innovación en las investigaciones y en las políticas públicas. Conocer las semejanzas y las diferencias de la cuestión agraria es fundamental para comprender la permanente lucha por la tierra, los avances y retrocesos de las agriculturas campesinas, indígenas y quilombolas en las disputas territoriales con el agronegocio.

Antes, se tenía solamente una visión de las experiencias de luchas populares y políticas de reforma agraria referentes al propio país. Ahora, podemos conocer estas realidades en los estudios sobre Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, México, Paraguay y tener una visión amplia en los artículos sobre América Latina.

La actualidad de la reforma agraria presentada en este libro demuestra que las luchas de los pueblos del campo avanzan determinadas por las coyunturas políticas y económicas. En períodos de gobiernos neoliberales ocurre el fortalecimiento del agronegocio y en períodos post-neoliberales también hay un fortalecimiento de la agricultura familiar. Este libro traza una visión histórica de este proceso y es resultado de profundas y extensas investigaciones presentadas en las reuniones del Grupo de Trabajo CLACSO: Desarrollo Rural: Campesinado, Disputas Territoriales y Decolonialidad.

Patrocinado por



Asdi

Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional

ISBN 978-987-722-371-2



9 789877 223712