

La Tenencia de la Tierra en América Latina

El Estado del Arte de la Discusión en la Región

1. Introducción

Cuando todo parecía indicar que el "problema de la tierra", ese antiguo nudo gordiano de la cuestión agraria que alimentó la vida política y social de América Latina durante tantas décadas, era una reliquia del pasado, hoy asoma nuevamente como tema de debate. Tímidamente. Por la puerta falsa aún. Y es que las viejas banderas que dieron lugar a las reformas agrarias de la región siguen allí, como si el tiempo no les hubiera hecho mella: pobreza rural, éxodo a las ciudades, estancamiento de la producción agropecuaria, inequidad social. A lo cual se ha venido a agregar una rampante degradación ambiental, una pérdida acelerada del capital natural, como gustan decir los economistas, quienes hoy se han apropiado del tema de la tierra.

Claro que ellos tienen otras preocupaciones: cómo pueden los mercados de tierras contribuir a reducir la pobreza rural, la degradación ambiental y la falta de competitividad en el sector agrícola es la formulación que hace del problema el Banco Mundial, el organismo que hoy lidera la discusión en la región.

Y es que la pobreza en el campo no sólo no ha sido resuelta sino que se ha agudizado. Y habiendo fracasado el viejo modelo de industrialización, la ciudad ha demostrado su incapacidad en absorber a tantos migrantes. Además, las nuevas reglas de juego de la globalización y del libre mercado vuelven a preconizar un modelo basado sobre las ventajas comparativas de los países, lo que en América Latina en buenas cuentas significa fortalecer su capacidad de aportar materias primas a la economía mundial, con lo cual el sector rural recobra su antiguo brillo, revitalizando el viejo modelo agroexportador. La necesidad de dinamizar la producción agropecuaria y forestal implica poder cambiar las reglas de juego favoreciendo inversiones en el agro y ello solo puede lograrse si se levantan las restricciones que pesan sobre el mercado de tierras.

El asegurar un aceitado funcionamiento del mercado de tierras se ha convertido así en la preocupación central de organismos nacionales e internacionales, en la panacea que asegurará que tanto campesinos sin tierra como grandes inversores (y toda la franja de grises intermedia) acceda a la tierra. La discusión se ha desplazado en consecuencia al 'cómo' lograrlo, para lo cual se han hecho grandes esfuerzos en programas de mensura y titulación de tierras, y de informatización de los catastros, los que a su vez permiten mejorar el sistema impositivo, aumentando la recaudación fiscal. Paralelamente, otra área de trabajo ha sido la elaboración de nuevas leyes agrarias con el propósito central de destrabar la oferta de tierras en el mercado, para lo cual era necesario levantar todas aquellas restricciones que impedían que el campesino pudiera enajenar la tierra, promoviendo también la parcelación allí donde formas comunales o asociativas de propiedad y producción eran el obstáculo mayor para que dichas tierras ingresaran al mercado. Sin embargo, no se avanzó con la misma fuerza en establecer programas de crédito para que los campesinos y los sin tierra pudieran acceder a la compra, tampoco en programas complementarios de asistencia

técnica a la producción y a la comercialización que los ayudaran a mantenerse como productores agropecuarios. Todo lo cual levanta sospechas sobre la verdadera intención de estas políticas de tierras.

Los académicos siguen discutiendo sobre el efecto que las reformas de los '60 y '70 pudieron haber tenido sobre la estructura agraria y el porqué persisten algunas formas precarias de tenencia. Mientras tanto, bajo nuestras narices ocurre posiblemente uno de los procesos de mayor impacto en el agro latinoamericano desde la reforma agraria mexicana, por el cual se le van transfiriendo grandes superficies de tierra agrícola a un nuevo sector empresario, en un proceso de concentración de la propiedad como no ocurría desde el siglo XIX. La gran diferencia con aquellos procesos de reforma agraria que tanta inestabilidad política supieron generar y que tanta tinta hicieron derramar, es que este proceso transcurre en silencio. Y que no ha sido documentado. A diferencia de aquellas, donde las oligarquías nacionales afectadas mostraban su indignación accionando sobre el poder político, agitando la bandera del comunismo, en este caso el mercado expulsa a decenas de miles de campesinos sin voz, en un contexto político y académico de creciente insensibilidad y desinterés por su campesinado.

Es más que probable que el impacto de estas políticas sobre los recursos naturales también sea marcado. Porque si bien parte de quienes han adquirido tierra son productores capitalizados y medianos productores dispuestos a producir respetando ciertas prácticas de conservación de suelos y de sostenibilidad, una no despreciable proporción de la tierra está ahora en manos de grandes inversores para quienes hoy circunstancialmente la producción agropecuaria o el aprovechamiento forestal es un buen negocio, y donde la tierra y más específicamente el suelo o el bosque son simples insumos del proceso productivo. Una vez amortizada la inversión y agotada la fertilidad del suelo o extraídas las maderas valiosas, estos inversores avanzan sobre nuevas

tierras o nuevos bosques, repitiendo el proceso. La carencia de una legislación ambiental que pautase ciertas prácticas de conservación de suelos o de manejo del bosque, o la falta de mecanismos eficaces por parte del Estado para asegurarse que se cumpla con la legislación existente, facilita estos procesos. Y la globalización de la economía, que se ha traducido en muchos casos en la extra-regionalización cuando no la extranjerización de la propiedad de la tierra ha logrado poner frente a frente, a un aparato mucho más poderoso y tecnológicamente mejor provisto para la depredación en gran escala, capaz de practicar una "agricultura migratoria" ya no sobre pequeñas parcelas sino sobre grandes superficies, reconvirtiendo en un abrir y cerrar de ojos cientos de miles de hectáreas. Y sin que los centros de investigación y nuestros especialistas en cuestiones agrarias lleguen a dar cuenta del fenómeno en su verdadera dimensión.

En gran medida la atención de las organizaciones ambientalistas se ha concentrado en estos últimos años sobre las áreas protegidas y los territorios indígenas. La preocupación es legítima, pero hay que recordar que juntas, en el mejor de los casos, no superan en promedio el 20% de la superficie total de los países de la región y que alguna vez la voracidad del capital también puede posar sus ojos en ellos, como ya está ocurriendo en algunas zonas.

En realidad, como ya se ha señalado hasta el hartazgo, lo que está en crisis es el modelo económico y de sociedad y la relación que ésta establece con la naturaleza, una relación desigual, no recíproca, donde la tierra y los recursos naturales son concebidos como objetos inertes, como un simple factor de producción, de disponibilidad prácticamente infinita. Este hecho, si bien no es el objeto de este estudio, no podía dejar de ser mencionado.

El desafío para el movimiento ambientalista en general es enorme. En primer lugar, el monitorear estos procesos y documentarlos y producir los conocimientos que permitan generar un discurso que ponga al desnudo los argumentos economicistas y

cortoplacistas que siguen considerando la "liberalización" de los mercados de tierras como la panacea para los problemas de pobreza y estancamiento del agro, cuando existen cada vez más dudas entre sus mismas filas sobre las consecuencias sociales y económicas de estas políticas. En segundo lugar, el de ir proponiendo pistas que nos orienten a políticas de tierra coherentes con esa buena intención denominada "desarrollo sostenible".

Un segundo tema es el de seguir de cerca los cambios en la tenencia de la tierra que se ciernen como amenazas a los bosques nativos del continente. La ampliación de la frontera agropecuaria a través de procesos espontáneos o inducidos de colonización, al igual que la concesión de grandes superficies a la industria forestal significan alteraciones en ecosistemas, por lo general frágiles y de gran diversidad biológica. En América del Sur, este problema es especialmente relevante, ya que la región tiene cerca del 50% de su territorio cubierto por bosques nativos, en distintos estados de conservación y uso, que albergan una gran proporción (tal vez la mitad) de todas las formas de vida del planeta³ y cuya principal amenaza es básicamente la expansión de la frontera agropecuaria, resultado a su vez de problemas de tenencia en las áreas expulsoras y de políticas de tierras inapropiadas.

Un tercer gran tema es apoyar el reconocimiento de los territorios ocupados históricamente por los pueblos indígenas, contribuyendo a resolver conflictos por la tierra y por los recursos naturales a través de procesos de mediación y en los procesos de demarcación, adjudicación y titulación de estos territorios. Los territorios indígenas se han convertido de hecho en una nueva categoría de "área protegida",⁴ jugando un rol muy importan-

3 UICN, Caminos hacia la Sostenibilidad - Programa de la UICN en América del Sur de cara al siglo XXI, Quito, 1996.

4 Philippe LÉNA, La forêt amazonienne: un enjeu politique et social contemporain. En La forêt-monde en question, Autrepart/Cahier des sciences humaines, Nouvelle Série numéro 9, Paris, 1998.

te en la conservación de la biodiversidad y en un uso sostenible de los recursos naturales vivos. El desafío es lograr que los pueblos indígenas puedan manejar y aprovechar los recursos de sus territorios de tal forma que los beneficios se traduzcan en una mejor calidad de vida sin que altere sustancialmente ni su cosmovisión ni su relación con la naturaleza.

2. Formas de Tenencia de la Tierra

El concepto "tenencia de la tierra" nunca ha sido objeto de grandes polémicas, y más bien cubre un abanico amplio de problemáticas. Sin embargo encontramos definiciones dispares, oscilando en el caso de América Latina en dos grandes grupos: quienes ponen el énfasis en los aspectos de distribución de la tierra entre los distintos actores sociales rurales y las relaciones que entre ellos se generan, y quienes ponen el acento en las formas y derechos de propiedad, de acceso y uso de los recursos. Schweigert⁵ señala que una definición práctica de tenencia de la tierra debe integrar ambos aspectos, la distribución de la propiedad y los derechos de propiedad.

Forster y Stanfield⁶ señalan que los regímenes de tenencia están definidos socialmente por normas de acceso a los recursos (tierra, árboles, minerales, etc.) y normas de uso de los recursos. Estos regímenes definen los derechos y los deberes de la gente con respecto a los recursos. Estas normas pueden estar escritas en las leyes, o pueden ser parte de un derecho consuetudinario no escrito. La colectividad (normalmente una entidad política como el es-

5 Thomas SCHWEIGERT, *Land Tenure Issues in Agricultural Development Projects in Latin America*, Land Tenure Center, LTC Paper 132, Madison, 1989.

6 Nancy FORSTER y David STANFIELD, *Tenure Regimes and Forest Management: Case Studies in Latin America*, Land Tenure Center, LTC Paper 147, Madison, 1993.

tado-nación, una dependencia del estado, una comunidad local, un clan) que legitima estas normas suele retener algunos de los derechos sobre el recurso, mientras que los usuarios del recurso designados (familias, grupos, empresas) tienen otros derechos. La división de los derechos de tenencia que a menudo pueden ser conflictivos entre sí, refleja las relaciones de poder.

Han habido varios intentos de clasificar las formas de tenencia de la tierra en América Latina. Ello fue relativamente fácil hasta hace algunas décadas, mientras imperaron formas más o menos estables y definidas de tenencia, y mientras los estudios agrarios se orientaban en gran medida sobre esta temática. A partir de los años '60 con las reformas agrarias y los procesos de colonización, y en forma más acelerada a partir de los años '80, empiezan profundas modificaciones en las estructuras agrarias, con realidades regionales cada vez más particulares, pero que lamentablemente ya no han sido monitoreados en los últimos años, debido a la pérdida de interés en estos temas por parte de los estudiosos del agro, economistas, politólogos y sociólogos, con lo cual es difícil tener una radiografía actualizada de las formas de tenencia en América Latina.

A modo de referencia, utilizaremos la siguiente clasificación basada principalmente en la que hace Mertins.⁷

3. Cambios en la Agricultura y la Estructura Agraria en América Latina

Históricamente los sistemas de tenencia en América Latina se basaron en la propiedad privada y la concentración de las tierras agrícolas en manos de pocas familias y en la existencia de

7 Gunter MERTINS, Land Tenure Regulations and Land Tenure Forms in Latin América: Structures - Problems - Trends; an Overview (en la página Land Tenure de la GTZ - Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), 1996.

Cuadro 1. Formas de tenencia de la tierra en América Latina.

Tipos de Propiedad	Característica
1. Pública • Areas intangibles: calles, aguas costeras, Puertos, áreas de seguridad nacional, etc.	No pueden ser vendidas, arrendadas, donadas, hipotecadas, etc.
• Areas Protegidas	A veces superpuestas con otras formas de tenencia o concesiones mineras, madereras y petroleras
• Tierras Fiscales o Baldías	A veces reservadas para programas de colonización
• Tierras urbanas/infraestructura	
2. Privada ⁸	
• Latifundios	Con importantes áreas improductivas o de pastoreo extensivo
• Empresas agropecuarias	Uso intensivo de tecnología y capital, relaciones de asalariamiento, vinculadas a agroindustrias y mercados externos
• Inversiones especulativas/inmobiliarias ⁹	
• Pequeños productores capitalizados	Producen básicamente para el mercado, (monocultivos, café, tabaco, fruticultura, horticultura)
• Campesinos de subsistencia ¹⁰	
3. Asociativa/Comunal	
• Comunidades Campesinas	Formas tradicionales de propiedad, a veces de origen pre-hispánico, combinando formas de usufructo comunal y familiar. La tierra por lo general no puede ser vendida, parcelada, hipotecada.

• Cooperativas Agrarias	Amplio abanico en cuanto al carácter económico-empresarial o social de la organización
• Territorios Indígenas	Con distintos grados de reconocimiento legal en cuanto a derechos de acceso y uso.
4. Sin tierra"	
• pequeños arrendatarios, aparceros, medieros	
• jornaleros/cosecheros	
• invasores, ocupantes ilegales	En tierras publicas o privadas, en general en áreas de colonización
• grandes inversores que arriendan todos los factores de producción ("pools de siembra")	Gran capacidad de movilización geográfica en función de oportunidades de inversión/ capital natural existente

8 Mertins (1996) señala que en América Latina por lo general solo se ha hecho una distinción entre propiedades grandes y pequeñas, sin ver las diferencias que hay en cada una de estas categorías. En cuanto a las grandes propiedades, deben llegarse a distinguir los diferentes sistemas productivos que varían en función de determinados criterios, parámetros ecológicos, bienes de capital, distancia a los mercados y espíritu económico o empresarial que anima a sus dueños.

9 Incluye también inversiones con fines recreativos, cotos de caza, reservas privadas, etc.

10 Mertins (1996) distingue cinco tipos diferentes de minifundios, "tipos ideales" construidos en base a criterios varios: a. minifundista tradicional intensivo (de subsistencia, puede ser propietario y arrendar adicionalmente); b. minifundista asociado a grandes propiedades (no propietario); c. minifundio tradicional de plantación (produce para el mercado, puede ser propietario y arrendar adicionalmente); d. Minifundio como ocupación adicional (propietario, subsistencia) y; e. minifundio de colonización (ocupante de hecho o invasor de tierras publicas y privadas)

11 Esta categoría agrupa a actores muy diversos, tanto por su precariedad/legalidad en cuanto a la ocupación de tierra, como a su disponibilidad de capital

una gran cantidad de familias campesinas o de trabajadores sin tierra, ya sea en lo que se denominó el complejo latifundio-mini-fundio, o en la economía de plantaciones. Los latifundistas tenían grandes extensiones de tierra y las de mayor calidad agrícola, mientras que los campesinos tenían parcelas muy pequeñas, en áreas marginales, viéndose obligados a vender su fuerza de trabajo, también como una forma de acceder a más tierra.¹²

Los procesos de Reforma Agraria de las décadas del '50, '60 y '70 intentan modificar esta situación de inequidad a través de la expropiación y compra de las grandes propiedades y su redistribución a campesinos con poca o sin tierra, en general en contextos de movilización política y social.

Varias décadas después, los efectos de la Reforma Agraria sobre las relaciones de producción en el agro, el desarrollo de una agricultura capitalista moderna y en términos de resolución de los problemas de pobreza y equidad, siguen siendo parte del debate. En varios países las grandes haciendas han dado lugar a una agricultura comercial y a una agroindustria que controlan el grueso del proceso productivo, tanto para el mercado interno como el crecientemente orientado a mercados externos.

En qué medida la profundización de las relaciones capitalistas en el agro latinoamericano han modificado la estructura

12 Susana LASTARRIA-CORNHIEL y Jolyne MELMED-SANJAK *Land Tenancy in Asia, Africa and Latin America: a look at the past and a view to the future*, Land Tenure Center, Wisconsin, 1998.

13 Tenancy es definido como un "complejo sistema de producción que combina trabajo y derechos sobre la tierra con vistas a generar ingresos y productos agrícolas". "Hay una obvia relación entre tenancy, como un sistema de trabajo y producción y el sistema de tenencia de la tierra (tenure) en cuanto determina el acceso a la tierra. Estos arreglos de arrendamiento (tenancy) son utilizados cuando la tierra no puede ser adquirida (ya sea por concentración de la propiedad, por leyes consuetudinarias que restringen la venta de tierra, por restricciones de la reforma agraria, por falta de capital) o cuando los productores prefieren no atar su capital en inversiones de largo plazo como la compra de tierra" (Lastarria-Cornhiel y Melmed-Sanjak, 1998).

agraria y las relaciones entre los diversos actores sociales en el agro es uno de los grandes temas en discusión: al parecer las relaciones de arrendamiento (tenancy¹³) siguen siendo casi tan fuertes como antes de las reformas agrarias, poniendo en evidencia que solo marginalmente ha sido resuelto el problema de la desigual e injusta distribución de la tierra. Para otros (Mertins, 1996) la bipolaridad sigue existiendo, pero el latifundio ha sido reemplazado por un sector empresarial capitalista, que ya no mantiene relaciones económicas con la masa de campesinos minifundistas, que producen para su propia subsistencia y para los mercados locales y regionales.

Otro tema asociado que también está en discusión es cuán ineficientes son estas formas precarias de explotación de la tierra. Mientras los seguidores de Marshall veían en la aparcería una forma poco eficiente de tenencia, Cheung señala que estas formas de relación propietario-campesino pueden ser igual de eficientes en la asignación de recursos que otras formas de explotación.¹⁴

Lastarria-Cornhiel y Melmed-Sanjak (1998) al revisar la literatura existente,¹⁵ concluyen que en vistas al objetivo económico de tener una eficiente producción agrícola, no parece haber mayor diferencia entre estas formas contractuales entre propietarios y campesinos o jornaleros y la explotación directa que realizan los propietarios siempre y cuando ocurran las siguientes tres condiciones:

- que esté asegurada la tenencia con relación a determinados derechos (p. ej. el derecho a realizar y beneficiarse de mejoras) y a la duración del contrato (p.ej. que no haya expulsiones arbitrarias).

14 Susana LASTARRIA-CORNHIEL y Jolyne MELMED-SANJAK, op cit, 1998.

15 El interés de las autoras en esta revisión fue el de evaluar si era deseable que exista un marco normativo de "acuerdos de arrendamiento" que permita que este particular mercado de tierras funcione eficazmente, en qué medida sería viable y cuál sería eventualmente su contenido.

- que estén asegurados los derechos de propiedad del propietario.

- que la tasa de arrendamiento refleje la productividad potencial de la tierra e incluya una renta de la tierra muy baja en términos absolutos.

Otro de los puntos en discusión es por qué persisten estas formas "precarias" de explotación de la tierra, por qué por ejemplo la aparcería (share-cropping) no ha sido sustituida por otras alternativas como la contratación de jornaleros, contratos de alquiler o procesos de compra/venta de la tierra.

Desde el lado campesino, la respuesta puede parecer obvia: aunque algunos pocos logran iniciar un proceso de acumulación convirtiéndose en pequeños productores capitalizados, la gran mayoría sólo reproduce sus condiciones de subsistencia, y no pueden acceder ni a más tierra ni a otros recursos. Lógicamente, no suelen ser sujetos de crédito.

En cuanto a los dueños de la tierra, en un contexto de mercados crediticios imperfectos, con problemas de supervisión de la mano de obra, y cuando los campesinos están impedidos de acceder al capital necesario para la compra de tierras, la aparcería puede ser también para ellos la mejor opción.

Sin embargo, autores como Thiesenhusen¹⁶ señalan que, por el contrario, como resultado de los procesos de modernización, la hacienda tradicional ya no requiere mano de obra "residente", contentándose con jornaleros en ciertos momentos de actividad pico, con lo cual se ha desarticulado la tradicional estructura de latifundio-minifundio. Ello habría dado lugar a procesos de semi-proletarización, por el cual las familias campesinas subsisten sólo gracias a lo producido por ellos mismos en sus parcelas y a ingresos extraprediales, ya sea en el sector informal urba-

16 William THIESENHUSEN. Trends in Land Tenure Issues in Latin América: experiences and recommendations for Development Cooperation, GTZ, mimeo, 1996.

no o como jornaleros en las haciendas transformadas ahora en empresas agropecuarias.

A su vez una nueva forma de "arrendamiento" ha aparecido en el agro latinoamericano, asociada a los procesos de modernización productiva: se trata de grandes empresas que invierten en maquinaria y en tecnología de punta y que buscan tierras para poner en producción. Estos nuevos inversores (p.ej. los llamados 'pools de siembra' en Argentina), tienen una lógica productiva totalmente distinta que los campesinos, no solo obviamente por la escala de producción, los medios financieros y la tecnología, sino por el manejo de los recursos naturales. Tratándose de un capital financiero extra-agrario, que busca una alta rentabilidad en el corto plazo, no existe mayor interés en la conservación ni de la biodiversidad ni en el recurso suelo.

En general, el proceso de modernización de la agricultura latinoamericana está teniendo efectos dramáticos en términos de tenencia y en la conservación de los recursos naturales:

- existe un proceso de concentración de la propiedad y de la producción agrícola, cuyo principal efecto ha sido la expulsión de pequeños productores y campesinos, con los consiguientes procesos de pauperización, migración y exclusión social.

- este nuevo y creciente sector moderno es cada vez más dependiente de mercados extraregionales e incluso externos, en cuanto a acceso a crédito, tecnología, insumos y para sus productos. Ello tiene repercusiones para la seguridad alimentaria.

- en ausencia de regulaciones ambientales que normen el uso de agroquímicos y fertilizantes, que obliguen a determinadas prácticas de conservación de suelo (terrazas, fajas de vegetación, etc.) y prohíban formas de cultivo esquilmanes del suelo, etc., tanto los cambios tecnológicos como los cambios en la tenencia de la tierra ocurridos en esta última década han acelerado los procesos de degradación, desertificación y contaminación.

4. Equidad, redistribución y mercado de tierras

Desde la perspectiva económica las reformas agrarias no lograron resolver dos de los problemas más acuciantes, la modernización de la agricultura -entendida como el incremento del PBI agropecuario- y los niveles de pobreza de la población rural.¹⁷ En general las críticas se centran en que estas reformas no lograron una verdadera redistribución de la tierra¹⁸ y que la asignación de tierra no vino acompañada de medidas complementarias, como asistencia técnica, créditos, acceso a mercados, etc.

Hoy se reconoce que existe una agricultura moderna y dinámica, vinculada a la agroindustria y a una agricultura de exportación, pero que estaría circunscrita a determinados espacios, y que no ha logrado resolver ni la oferta de productos agropecuarios para los mercados nacionales y regionales ni la situación de pobreza de campesinos y trabajadores del campo.

La discusión en estos años gira entonces acerca de un nuevo modelo de políticas de tierra, donde siguen vigentes los viejos sueños: -que el campesino logre el acceso a la tierra y ésta se convierta en un verdadero factor de producción. Pero esta vez no a través de reformas políticas, sino utilizando los mecanismos del mercado. La mayoría de los autores coinciden en señalar que el desarrollo del mercado de tierras ha sido concebido como el equivalente o la alternativa a las reformas agrarias. Como señalan Reydon y Ramos,¹⁹ "el debate actual sobre las políticas de tierras

17 Paolo GROPPPO. La FAO y la Reforma Agraria en América Latina: hacia una nueva visión. FAO, Roma (en la página Land Tenure de la FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), 1997.

18 Un estudio del FIDA en 10 países latinoamericanos muestra que con excepción de Bolivia, México y Perú, "el índice de concentración ha sufrido una reducción mínima en períodos que van de 10 a 29 años, mientras que el índice de concentración medio de los países analizados es superior al 0,50" (Reydon y Ramos, 1996).

19 Bastiaan REYDON, Bastiaan y Pedro RAMOS (Eds.) Mercado y Política de Tierras, experiencias en la América Latina, UNICAMP/FAO, Sao Paulo, 1996.

se centra en la manera como los mercados deben ser desarrollados en relación a los recursos tierra y agua, y la manera de hacerlos más eficientes". Se trata de desarrollar un mercado de tierras campesino.

Los autores concluyen que tres son los aspectos que se deben tener en cuenta en estas nuevas políticas:

- la necesidad de facilitar el acceso al financiamiento tanto para compra de tierras como para la producción
- el apoyo a la organización campesina y a procesos que fortalezcan la capacidad de negociación campesina y su participación en los mercados;
- un enfoque integral que facilite no sólo el acceso a la tierra sino también el acceso al capital, la tecnología, etc.

Esta corriente reivindica el mercado como herramienta que permitirá tanto la redistribución de la tierra a favor del campesino como una mayor eficiencia productiva, pero le otorga al Estado un rol importante, tanto como promotor de estas políticas, eliminando los factores que distorsionen al mercado, como en la puesta en marcha de medidas complementarias de desarrollo rural.

En este sentido difieren de la posición del Banco Mundial, para quien el único rol del Estado debe ser el de levantar todas las restricciones que impiden que el mercado de tierras funcione en forma "transparente" y eficiente. Para los técnicos del Banco Mundial (Klaus Deininger, Gershon Feder y Hans Binswanger, algunos de sus principales especialistas en este tema), el objetivo debe ser el de crear seguridad en cuanto a los derechos de propiedad e implementar mecanismos eficientes de arrendamiento/venta de tierras, que funcionen como incentivos de inversión, tanto en la reasignación del recurso tierra como en el desarrollo de mercados financieros.²⁰

20 Klaus DEININGER y Gershon FEDER *Land Institutions and Land Markets*, Banco Mundial, Washington, 1998.

En este marco, se cuestionan las formas comunales de tenencia y acceso a la tierra y se señala que "los sistemas existentes y nativos no son inherentemente equitativos". Incluso se sugiere que las formas comunales en realidad enmascaran usos y apropiaciones individuales, y que subrepticamente ocurren transacciones entre individuos -transacciones no reconocidas por el sistema jurídico formal- que llevan a procesos de concentración, ergo de mayor inequidad. La conclusión a la que llegan no sorprende: "la eficiencia por ultimo requiere que se reconozca formalmente los derechos individuales sobre la tierra".²¹

Una tercera corriente (Thiesenhusen, 1996) es crítica de las dos anteriores. Considera que el haber hecho del mercado el instrumento principal de una política de tierras no solamente no ha resuelto el problema de la redistribución de la tierra, ni ha permitido que los campesinos accedan a ella, sino que por el contrario ha profundizado la desigualdad existente. La razón es sencilla: los campesinos, que apenas logran subsistir y reproducirse como tales, no tienen los medios para comprar tierra. Y al haber promovido la titulación de las tierras, otorgando mayor seguridad en cuanto a derechos de propiedad, lo que se ha logrado es que grandes inversores, tanto nacionales como extranjeros, se hayan sentido atraídos por la compra de tierras, acelerando su desembarco en el agro. Con ello los precios de la tierra se han disparado, alejando aun más las posibilidades de los campesinos de acceder a ella.

Thiesenhusen señala que en realidad, el haber enfatizado al mercado como la panacea para resolver el problema del campesinado sin tierra, sabiendo que no tienen los medios para hacerlo, ha sido una treta de los propios terratenientes, un acto demagógico que teóricamente democratiza el acceso a la tierra, cuando pro-

21 Klaus DEININGER y Hans BINSWANGER. The evolution of the World Bank's Land Policy, Banco Mundial, Washington, 1998.

duce el proceso inverso, la pérdida de la tierra por parte de los pequeños y una mayor concentración de la propiedad además de la revalorización del precio de la tierra. Groppo²² también considera que el haber centrado el debate en los mercados de tierras obedece a razones políticas -coherentes con las recetas neoliberales- y a la "inconsistencia de propuestas alternativas".

Paralelamente, otro eje del debate se refiere a la supuesta abundancia o escasez de tierras agrícolas, y en qué medida el levantar las restricciones sobre el mercado de tierras favorece o restringe la cantidad de tierras que será cultivada. Mertins²³ considera que ni las medidas que promueven al minifundio a producir para el mercado, ni las nuevas reglas de juego que aceitan el funcionamiento de los mercados de tierra, son suficientes, sino que debe pensarse en medidas que favorezcan transacciones "inter-stratum" (por el cual las grandes propiedades son subdivididas en medianas y sobre todo pequeñas superficies²⁴) e "intra-stratum" (medidas de titulación/saneamiento de la propiedad, que permiten legalizar situaciones de ocupación/posesión o compras informales).

A partir de un estudio hecho por la FAO en países que han promulgado leyes agrarias que promueven el mercado de tierras como instrumento de dinamización productiva y de acceso a la tierra para los campesinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile, México y Honduras), es decir liberalizando el mercado, levantando las restricciones asociadas a la propiedad social de la tierra y favoreciendo formas privadas e individuales de tenencia, Herrera²⁵ analiza los efectos de estas políticas sobre la estructura de la

22 GROPPPO, op cit, 1997.

23 MERTINS, op cit, 1996.

24 GROPPPO (op cit, 1997) también señala que el modelo de tenencia al cual debiera apuntarse en el caso de las tierras agrícolas es el modelo europeo de agricultura familiar.

25 Adriana HERRERA Mercado de Tierras en América Latina: su Dimensión Social, FAO, Roma (en la página Land Tenure de la FAO), 1996.

tenencia, sobre la oferta de tierras por parte del campesino y sobre las posibilidades de acceso a la tierra por parte de campesinos con o sin tierra.

Su principal conclusión es que "para los pequeños campesinos la aplicación de políticas de tierra significó sobre todo una pérdida en el control y acceso a la tierra, debido a:

- la eliminación de mecanismos de protección
- la competencia desigual en los mercados
- la falta de apoyo y asistencia técnica
- la falta de acceso al crédito (para la compra de tierra)
- el aumento de los precios de la tierra"

Sin embargo, el estudio señala que existen diversos tipos de mercados de tierra, abiertos y cerrados, cuya configuración depende de tres factores: las relaciones de poder económico y político al interior y al exterior de la comunidad campesina; la tradición y los lazos de consanguinidad; la actividad económica que se lleva a cabo en esas tierras. Y en general por el significado social y económico que el campesino le otorga a la tierra.

Así, allí donde la tierra es considerada un bien y no una mercancía, donde la producción básicamente es para autoconsumo, donde la tierra genera identidad dentro de la comunidad y las transacciones deben contar con la aprobación de la comunidad en su conjunto, se trata de mercados cerrados, "los cuales tienen su propia dinámica y no realizan transacciones en mercados paralelos". Aquí, las transacciones suelen ser informales y a menudo el campesino prefiere no vender la tierra sino arrendarla o darla en aparcería.

Por el contrario, los "mercados de tierra son más abiertos y dinámicos cuando los precios de la tierra aumentan" ya sea por la aparición de nuevas tecnologías, nuevos cultivos o usos más rentables del suelo, etc. Y allí donde existen estos mercados abiertos, por ejemplo en los frentes de colonización, entonces los campesinos se convierten también en demandantes de tierra.

Hendrix²⁶ muestra como las políticas que promueven la liberalización de los mercados de tierras están basadas en una serie de supuestos que no se cumplen. Por ejemplo, el asumir que la tierra al ser adquirida tendrá un fin productivo. Los estudios demuestran (Hendrix hace hincapié en un estudio de Kenya) que a menudo los compradores adquieren tierra como inversión o para tenerla como garantía para acceder a créditos, para poder hacerse de una renta (teniendo arrendatarios o aparceros), con fines especulativos o pensando en dejársela a sus hijos. La mayoría de las compras fueron hechas con fuentes de ingreso no agrícolas, no por exitosos agricultores queriendo expandir sus parcelas. En términos del impacto local sobre los campesinos, agrega Hendrix, la política de liberalización del mercado ha sido negativa.

En realidad el supuesto es que los mercados funcionan adecuadamente, y que una vez levantadas las restricciones que limitan el mercado de tierras, este recurso será asignado de acuerdo a su uso productivo más apropiado. Lo que ocurre en América Latina, donde la tierra es fuente de prestigio social, de poder, e incluso un bien de recreación, es que quienes adquieren la tierra son sectores que disponen de capital pero que no necesariamente lo adquieren como un bien de producción. Además, como se ha señalado reiteradamente, las grandes propiedades no han demostrado tener una mayor productividad que el minifundio.

En realidad, como señala Hendrix, las tres principales restricciones para que los mercados funcionen apropiadamente a favor de los sectores campesinos son:

a) la incapacidad del campesinado para "demandar" tierra, por los altos costos de la tierra y la situación de desventaja en la cual se encuentra frente a sectores urbanos o productores grandes.

26 Steven HENDRIX Property Law Innovation in Latin América with Recommendations, Land Tenure Center, LTC Paper 149, Madison, 1993.

b) la insuficiente "oferta" de tierras a precios que los campesinos puedan pagar.

c) los altos costos de transacción que este mercado tiene para ellos, debido a las normas administrativas del Estado, aspectos fiscales, complejidades legales, trámites pesados e interminables, corrupción, etc.

Por supuesto que existen mecanismos que podrían resolver estas dificultades, como impuestos a la tierra baldía o eriaza, impuestos a la renta potencial de la tierra, el establecimiento de "bancos de tierras" y programas de compra de tierras, incentivos crediticios para facilitar la compra de tierras por parte de los campesinos, eliminación de subsidios a la compra de bienes e infraestructura²⁷ que son en realidad un subsidio a los medianos y grandes productores, pero en general por razones políticas y económicas estos instrumentos no han formado parte de las llamadas políticas de tierras.

5. Reforma Agraria y Contrareforma

La Reforma Agraria (RA), antigua bandera de los movimientos revolucionarios latinoamericanos, no es más un tema central en este fin de milenio, donde tanto socialdemócratas y liberales parecen haber acordado que el mercado es el mejor regulador del viejo conflicto social. Otros piensan sin embargo que muy pronto, cuando el discurso neoliberal se haya agotado, la eterna discusión sobre los pros y contras de la Reforma Agraria volverán a surgir, sobre todo porque los problemas que las justificaron en su momento -pobreza rural, inequidad en la distribución de la tierra, estancamiento de la producción agrícola en vas-

27 HENDRIX, *op cit*, 1993.

tas regiones- siguen igualmente vigentes, y que bien podríamos aprovechar la rica experiencia que ha tenido América Latina para no volver a cometer los mismos errores.

Thiesenhusen (1996) resume en una frase el balance de estos procesos: "Los programas de Reforma Agraria en la región fueron demasiado pequeños, demasiado tardíos, demasiado desfinanciados, demasiado verticales y organizados jerárquicamente y demasiado poco sensibles a las presiones de las masas".

Y además las reformas agrarias no fueron sostenidas, generándose al poco tiempo instrumentos económicos que las fueron coartando, para luego dar lugar a procesos de contrareforma con el propósito de desmantelarlas.

Sin embargo Thiesenhusen se pregunta qué hubiese ocurrido si estos países no hubieran hecho su Reforma Agraria, como fue el caso de Brasil y Paraguay que hoy tienen los peores índices de distribución de la tierra y de la renta. Y concluye que en ciertos aspectos, las reformas agrarias tuvieron algunos logros, aunque sean modestos:

a. Las RA lograron atemperar los conflictos sociales, aunque a menudo como una forma de ir cooptando a los campesinos para el partido de gobierno (Democracia Cristiana (DC) en Chile, Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) en Bolivia, Partido Revolucionarios Institucional (PRI) en México)

b. En aquellas reformas donde la tierra fue distribuida en forma individual, los nuevos propietarios hicieron pequeñas inversiones (de trabajo, capital en menor medida) en la parcela

c. Las RA promovieron un proceso de dinamización y modernización de la agricultura en el sector no reformado. Sus integrantes, por un lado, tenían ahora que mantenerse económicamente con superficies menores, pero también tenían la necesidad de mostrar eficiencia y pleno uso de la tierra para no perder sus propiedades. Además por el desembarco de un nuevo sector empresarial en las viejas tierras de los gamonales.

d. Tímida reducción de la pobreza rural, acotada a aquellos pocos que fueron beneficiados y mientras el Estado pudo subsidiar la economía del sector reformado.

e. Modesta generación de empleos, porque los procesos de mecanización, tanto en el sector reformado como en el no reformado, fueron ahorradores de mano de obra.

f. En cuanto a la equidad tampoco los resultados han sido muy alentadores. En ningún país latinoamericano la RA benefició a más del 25% de la población campesina, y en muchos casos los nuevos beneficiarios, se negaron a solidarizarse con quienes quedaron excluidos, contratándolos como jornaleros en las mismas condiciones que los antiguos patrones.

Las contrarreformas²⁸ no se hicieron esperar. Ya sea por acción o por omisión, el sector reformado fue librado a su suerte y en general las políticas se fueron orientando a los sectores no reformados, aquellos que exportaban y generaban las divisas necesarias para la sustitución de importaciones en el sector industrial, política que formaba parte del mismo paquete que la reforma agraria.

La necesidad de mano de obra barata en el naciente sector industrial y de proveerles alimentos baratos, hizo que no se frenaran los procesos de migración, ni se mejoraran los términos de intercambio rural-urbano. La inflación, herramienta privilegiada del populismo, fue el instrumento para ello: permitía generar empleo deprimiendo el salario, con productos de origen agropecuario a muy bajo precio.

28 GROPPPO (op cit, 1997) señala que la "la noción de reforma agraria está tan ligada a la noción de progreso que se hablará de contrarreforma cuando la operación tienda a restablecer los privilegios de una oligarquía y adquiera un significado políticamente reaccionario". En realidad, las contrarreformas no necesariamente restablecen privilegios de la oligarquía, sino pueden beneficiar a nuevos sectores capitalistas, vinculados o no a la antigua oligarquía. Se trata sí del desmantelamiento de la reforma agraria, cuyo efecto más notorio es el proceso de concentración y polarización de la propiedad fundiaria.

Mientras el sector reformado era sinónimo de estancamiento, desinversión, subsidio, el sector no reformado era moderno, dinámico, motor de la economía. En la última década, de la mano de la banca internacional, los países fueron implementando políticas explícitas de dismantelamiento de sus reformas agrarias, levantando aquellas restricciones que impedían que las diversas formas asociativas de organización campesina creadas con las reformas agrarias parcelaran sus tierras, las alquilaran o las vendieran.²⁹ El paso de formas comunales y cooperativas a formas individuales de propiedad y la posibilidad de enajenarlas condujo a nuevos procesos de concentración de la tierra,³⁰ de descampesinización, acelerando la migración, esta vez en un contexto donde la ciudad ya no ofrece posibilidades de empleo.

Hendrix, en un estudio preparado por AID para analizar los resultados de las políticas de contrareforma de inicios de los '90 en cuatro países latinoamericanos³¹ -Perú, Honduras, Nicaragua y México- concluye señalando que estas experiencias demuestran que la remoción de las restricciones sobre las propiedades del sector reformado debiera hacerse con sumo cuidado, ya que "si bien esta remoción es parte de un proceso de moderniza-

29 Hendrix, (op cit, 1993). El estudio de Hendrix, preparado para la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (AID), es un intento de analizar los resultados de las políticas de contrareforma en cuatro países latinoamericanos, Perú, México, Honduras y Nicaragua.

30 Herrera (op. cit. 1996) señala para el caso chileno que el 57% de los beneficiarios de los programas de reforma agraria vendieron sus tierras a raíz de las políticas de liberalización y privatización de los mercados de tierras y de la crisis agrícola de 1983, las cuales fueron compradas principalmente por el sector moderno empresarial vinculado a los cultivos de exportación.

31 Los marcos legales para estas contrareformas se dieron en los cuatro países en el lapso de dos años: En Nicaragua las Leyes 85, 86 y 88 (marzo del '90) y el decreto 35-91 (agosto del 91), en Perú el decreto legislativo 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (agosto del 91), en Perú el artículo 27 de la constitución (enero 1992) y Leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales (abril 1992), en Honduras Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (marzo de 1992).

ción económica, por sí solo no garantiza ningún progreso económico". Agrega que "los gobiernos debieran equilibrar las necesidades del sector privado con las necesidades de los sectores históricamente marginados (pobres, mujeres, indígenas) y con los objetivos de una política ambientalmente sustentable", al parecer las dos principales lagunas de estas nuevas políticas de tierras.

Para algunos la Reforma Agraria ya no es un tema:³² no sólo la agricultura es un sector en regresión, sino que la pobreza y el desempleo se han concentrado en las ciudades, allí es donde entonces debe generarse el empleo. Además con un campesinado desorganizado y desmovilizado, con un nuevo sector empresarial agropecuario dispuesto a invertir, a crecer y a exportar, y en un contexto político desinteresado por sus pobres del campo, no existe espacio para volver a pensar en reformas agrarias, se señala.

Para otros, por el contrario, las condiciones para volver a promover la Reforma Agraria están más vigentes que nunca: el sector industrial ha demostrado su incapacidad para generar empleo, mientras que en el sector agrícola esa posibilidad existe aún y a bajo costo, ya sea poniendo en producción tierras agrícolas hoy abandonadas o dedicadas a un pastoreo improductivo o ampliando la frontera agropecuaria, usando intensiva y racionalmente los recursos naturales. Además, la pobreza y la inequidad no han sido resueltas, y los conflictos agrarios vuelven a aparecer con fuerza, como en el caso de los Sin Tierra en Brasil o de los zapatistas en Chiapas. Los pueblos indígenas, antes alejados de la reivindicación política, se han organizado y crecientemente hacen escuchar sus reivindicaciones, siendo "tierra y territorio" su principal bandera.

32 Thiesenhusen (op. cit., 1996) señala que las Reformas Agrarias nunca fueron un sector apoyado desde la cooperación técnica, salvo en la administración Kennedy en el caso de EEUU, y por la FAO que tiene una larga trayectoria en este tema, aunque también hace notar que no es casual que el antiguo Servicio de Reforma Agraria de la FAO hoy se llame Servicio de Tenencia de la Tierra.

Grosso (1997) incluso señala que con la caída del Muro, varios países "se dan cuenta de cómo las estructuras agrarias heredadas del pasado son un freno al desarrollo que necesitan ser reformadas y gracias a la desaparición del "peligro" comunista, puede volverse a hablar de la reforma agraria sin una fuerte connotación ideológica. De allí los innumerables pedidos que nuestra Organización (la FAO) está recibiendo".

Finalmente, hoy la clase media urbana puede llegar a ser un importante aliado político para impulsar nuevamente la reforma agraria, en la medida que siga creciendo la violencia y la inseguridad a pasos agigantados y que la migración y el desempleo en las ciudades sea percibido como la principal causa de esta situación.

Ejemplos como el de la Coalición Popular de la cual participan varios de los organismos multilaterales de Naciones Unidas, y que se ha propuesto "como primera prioridad el revitalizar la reforma agraria en las agendas nacionales e internacionales", muestran que el debate sobre la reforma agraria está lejos de haber concluido.

La Reforma Agraria sólo temporariamente entonces parece haber perdido su brillo. Cómo lograr que genere las condiciones para un proceso económico sostenido, y beneficie a un creciente número de campesinos pobres o sin tierra, ése sigue siendo el desafío.

6. Ampliación de la frontera agropecuaria y Programas de Colonización

La ampliación de la frontera agrícola es probablemente tan antigua como la historia del poblamiento americano. Los pueblos prehispánicos, la conquista española y portuguesa, pero también las nuevas repúblicas encontraron en este sencillo mecanismo la forma de acceder a nuevas tierras. Y en América Latina, a lo lar-

go del siglo XX, los gobiernos también la promovieron, a veces como mecanismo de integración nacional, a veces como parte de un programa económico con el propósito de poner en producción áreas sin utilidad aparente, pero crecientemente como válvula de escape a la presión poblacional y política de sectores campesinos empobrecidos. Junto con las Reformas Agrarias, los Programas de Colonización han sido las dos herramientas más utilizadas en la región para paliar el problema del acceso a la tierra.

En la mayoría de los casos, la ampliación ha sido espontánea. Allí donde se abría una nueva carretera, un centro minero, o un nuevo recurso ingresaba al mercado (caucho, chicle, castaña, etc.), el boca en boca movilizaba familias y comunidades enteras. Los gobiernos también fomentaron programas de colonización, a veces como moneda de cambio para descomprimir conflictos sociales.³³

A medida que la tierra se fue haciendo más escasa y que las leyes convalidaban la gran propiedad, cerrando el acceso a la tierra al campesinado, se fueron produciendo las invasiones y ocupaciones ilegales de tierra, sin distinción de formas de tenencia, haciendas, tierras fiscales, territorios indígenas y en las mismas áreas de colonización.³⁴

En las últimas décadas, un nuevo actor se agrega en estos procesos de ampliación de la frontera agropecuaria, un nuevo "colonizador". Se trata del gran capital, a veces atraído por la posibilidad de dos o tres productos con mercados asegurados y buenos precios, a veces como una forma de aprovechar subsidios gubernamentales o como forma de deducir impuestos, pero crecientemente con fines especulativos.

Esta nueva forma de ampliación de la frontera ha sido en ge-

33 Thiesenhusen (op. cit. 1996:74) señala que la principal causa de la deforestación de la Amazonía brasileña es en primer lugar la ganadería extensiva y en segundo lugar la pequeña agricultura, ambos resultados de programas gubernamentales de colonización y de estímulos financieros o subsidios a estas actividades.

34 Mertins, op. cit. 1996.

neral mucho más destructiva de los recursos naturales: su capacidad de reconversión de grandes superficies de suelo a un uso agrícola o pecuario es mucho mayor, por el capital del cual dispone. Pero más aún por el poco valor que tiene la tierra en su estructura de costos. La tierra se convierte en un bien de descarte, rápidamente amortizado por las primeras cosechas, y de la cual siempre existen unidades adicionales en el mercado para seguir este proceso de ciclo corto y de grandes ganancias. Finalmente porque, paradójicamente, en muchos países el desmonte o la deforestación es concebido como una "mejora" a la propiedad, otorga derechos de propiedad, permite desgravaciones impositivas e incluso el acceso a créditos blandos y otros tipos de subsidios gubernamentales, de los cuales sólo pueden beneficiarse la mediana y gran empresa.

7. Parcelación, Titulación e Impuestos prediales

Como se ha señalado, las políticas de tierras que aparecen con fuerza en la década del '80 y más aún en los '90, fueron incluidas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial) en las políticas de ajuste macroeconómico que "promovieron" en la región.³⁵ Como señalan los autores citados, "estos ajustes han establecido la obligación de 'desreglamentar', 'simplificar' y 'descentralizar' el mercado de tierras para tornarlo completamente libre".³⁶ Para ello, tres han sido los instrumentos:

- parcelación de la tierra allí donde existían formas asociativas de tenencia e incluso de producción

35 Reydon y Ramos, op.cit. 1996: 23.

36 Hendrix (op. cit. 1993) señala también que AID ha sido un gran promotor en América Latina de la liberalización de los mercados de tierra. En 1992 AID adopto dos principios para la ayuda externa, a) la promoción y consolidación de los valores democráticos y b) la promoción de los principios del mercado, y en ese sentido la eliminación de las barreras al mercado de tierras. En el apoyo explícito de AID a las contrarreformas

- titulación de la tierra, a veces acompañada de cambios en la legislación con el propósito de otorgar mayor seguridad a los dueños en cuanto a sus derechos de propiedad
- generalización e incremento de los impuestos prediales, previa modernización de los sistemas de catastro

Parcelación de la Tierra

La mayoría de las Reformas Agrarias, tanto por razones, económicas, como sociales y culturales promovieron formas asociativas de tenencia y producción de la tierra. Las raíces ideológicas y políticas socialistas de estos movimientos ofrecían diversos modelos de propiedad social, desde la cooperativa hasta las empresas de autogestión, pero también era una forma de identidad cultural y de reafirmación nacional, al reivindicar las formas prehispánicas de tenencia y producción comunitaria de los recursos. Los ejidos mexicanos, los sindicatos agrarios bolivianos, las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS) y Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) en el Perú, etc. son tal vez los ejemplos más conocidos.

En todos los casos, las reformas previeron complejos sistemas jurídico-normativos que impedían a estas formas asociativas la posibilidad de hipotecar, alquilar o vender sus tierras, como una forma de protegerlas de dirigentes corruptos, fracasos econó-

de México, Perú y Honduras, subyacían los objetivos de generar empleo, promover un crecimiento económico "de base ancha", "ambientalmente apropiado", la libertad política y la gobernabilidad. Además se promovía un sistema de impuestos prediales como una forma de financiamiento genuino a programas sociales (educación, salud, niñez) para lo cual también era necesario un moderno sistema de catastro. Una segunda parte de esta liberalización de las leyes de tierra es el apoyo al sector privado, para lo cual hay que "dar por terminadas las prácticas económicas restrictivas y paternalistas, lo que llevará en teoría a incrementar las oportunidades que da el mercado en términos de ingreso, inversión y empleo". Las reformas sin embargo, como señala Hendrix, afectaron especialmente en los más desaventajados, los que habían sido beneficiados con la reforma agraria.

micos y sobre todo de los intentos de los antiguos dueños por recuperar sus tierras.

En la medida que las reformas habían expropiado tierras agrícolas de calidad, el modelo de "modernización de la agricultura" preconizado por el Banco Mundial, que supone transferirselas a aquellos sectores que están en capacidad de invertir capital y tecnología, requería modificar estas normas de tal forma que pudieran ingresar al mercado de tierras. Y para ello, el primer paso era romper con estas formas asociativas, debilitando la organización campesina y su poder de negociación frente al capital, para lo cual se requería parcelar la tierra.

Como señala Hendrix (op. cit. 1993), en realidad la parcelación o privatización de la tierra producen un efecto de inseguridad en cuanto a su tenencia (ahora se ha convertido en una mercancía y puede ser enajenada), además de la pérdida de los derechos de acceso y uso a recursos comunales antes existentes.

México, rompiendo con la vieja tradición ejidataria, modificó su Constitución en 1991, y pocos meses después la nueva Ley Agraria permitía a los ejidatarios vender, alquilar o comprar tierra, y a la empresa privada comprar tierra de los ejidos, aunque con ciertas restricciones en cuanto a superficie. Muchos ejidatarios aprovecharon sus nuevos títulos para pedir créditos, y ante la imposibilidad de poder devolverlos, se vieron obligados a vender sus parcelas, a veces a ejidatarios "ricos" que habían iniciado un proceso de acumulación.³⁷

En el Perú, las cooperativas de la costa parcelaron sus tierras, los socios fueron autorizados a venderlas, las que a menudo fueron recompradas por sus antiguos dueños.

37 Thiesenhusen, op. cit. 1996:32.

Titulación de la Tierra

La titulación de la tierra, como hemos señalado es un arma de doble filo. Si los campesinos no tienen títulos de propiedad, no tienen seguridad de la tenencia, por lo tanto no tendrán incentivos para cuidar de ella e invertir en ella, no serán sujeto de crédito y tendrán menos prioridad en los programas de asistencia técnica. Pero con la titulación viene también la posibilidad de ceder los derechos sobre la tierra, arrendándola o vendiéndola... y de perderla a manos de sectores económicos ávidos de invertir en la agricultura, a veces con fines productivos, a menudo con fines especulativos.

Impuestos Prediales

El argumento para generalizar y elevar el impuesto a la tierra, incluso diferenciando la tasa según la productividad de la misma (impuesto potencial a la renta) es el siguiente:

- la inexistencia del impuesto a la tierra o valores impositivos irrisorios constituyen un desincentivo a la producción agropecuaria. El terrateniente no tiene ningún estímulo que lo obligue a poner en producción su finca, o invertir para mejorar su productividad, o en su defecto vender o alquilar la tierra.

- es una fuente importante de recursos financieros para el Estado, con los cuales puede financiar programas de crédito y de asistencia técnica.

- los sistemas de auto-avalúo, por los cuales normalmente el productor sub-avalúa el valor de su propiedad, deben ser reemplazados por precios de mercado.

- los impuestos no sólo deben tomar en cuenta la renta diferencial de la tierra (dada por su calidad, disponibilidad de agua, cercanía a los mercados, etc.) sino también si la misma está siendo incorporada al proceso productivo. Tierras agrícolas no cultivadas deben ser penalizadas.

Uno de los obstáculos más grandes al establecimiento del sistema impositivo predial ha sido la carencia o desactualización de un catastro rural. Con la ayuda de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), varios son los países que han informatizado sus catastros y han generalizado el impuesto.

En algunos lugares, esta generalización del impuesto predial ha tenido efectos negativos tanto en la situación de tenencia como en la degradación: el cobro retroactivo y los nuevos índices que elevaban sustancialmente la presión impositiva provocaron que muchos productores, especialmente los más pequeños, hayan tenido que vender parte de su propiedad para pagar el impuesto. En otras zonas han talado el bosque remanente -su "caja de ahorros"- para poder pagar el impuesto.

Ello muestra a las claras que una medida que en principio puede ser positiva, ya que obliga a quienes tienen grandes cantidades de tierra subutilizadas a ponerlas en producción o venderlas, en la medida que es generalizada, sin considerar regiones, ecosistemas, problemáticas o tipos de productor, pueden producir efectos negativos.

8. Pobreza, Medio Ambiente y Tenencia

Curiosamente, aún hoy, para varios de los especialistas en políticas de tierras (en general economistas) la dimensión ambiental o de los recursos naturales, que determinan el potencial productivo de esas tierras, no es una dimensión importante en su análisis.³⁸

Sin embargo, desde otro campo de análisis, el de las políticas agropecuarias y de desarrollo rural, frecuentemente se ha

38 En la presentación y en la introducción del libro "Mercado y Políticas de Tierras", por ejemplo, uno de los más recientes compendios sobre el tema en América Latina, sus autores, respectivamente Adriana Herrera de la FAO y Bastiaan Reydon/Pedro Ramos de la Universidad de Campinas, no mencionan este aspecto, ni tangencialmente.

querido asignarle a los pobres una especial responsabilidad en la degradación de los recursos naturales. La caída de la productividad y de la producción agrícola, la creciente erosión y deforestación, los procesos de desertificación, etc., serían en gran medida obra de un uso inadecuado (o "irracional") del suelo, producto a su vez del conservadurismo campesino, su ignorancia/analfabetismo, su mentalidad poco empresarial e innovadora, su aversión al riesgo, para nombrar sólo algunas de las etiquetas que les han estampado.

En realidad no es la pobreza, sino una desigual e injusta estructura de acceso a los recursos, y los conocidos problemas de tenencia de la tierra, los que explican esta supuesta relación de causa efecto entre pobreza y degradación:

a. En primer lugar porque muchas veces la pobreza es consecuencia directa de la falta de tierra, o de tierra en cantidad y en calidad insuficientes. El pobre, entonces, no tiene otra opción que sobreexplotar la naturaleza, acortando los ciclos de rotación y barbecho, ganándole tierra al bosque, sobrepastoreando su ganado, etc.

b. Uno de los principales responsables de la deforestación en zonas relativamente poco intervenidas como la Amazonía es la ampliación de la frontera agropecuaria, fruto de procesos de colonización, espontáneos o inducidos. Agricultores venidos de todas partes, especialmente de ecosistemas con poca vegetación natural, suelen practicar la tala, roza y quema, agotando el bosque y luego la fertilidad del suelo de su parcela en pocos años, para luego reiniciar su inercia migratoria.

Estos procesos, que no parecen tener solución de continuidad, y que se repiten con la apertura de cada nuevo camino o carretera o en las riberas de los ríos, se originan en todos los casos, como señala Thiesenhusen, por problemas de tenencia en sus lugares de origen.

c. Las tierras más fértiles en cada uno de los países fueron ocupadas antes y durante el proceso de colonización. Hoy sólo

quedan como espacio de posible ocupación o colonización los ecosistemas más frágiles, los menos aptos para la agricultura y ganadería convencional. Pero no habiendo otro lugar donde establecerse, los campesinos sin tierra no tienen alternativa.

d. Muchos campesinos viven precariamente sobre sus tierras, ya sea porque tienen un acuerdo provisorio o de corto plazo con los dueños de la tierra y la ley no los ampara, ya sea porque carecen de títulos definitivos que les den seguridad, ya sea porque ocupan ilegalmente tierras fiscales o privadas. En estos, como en muchos otros casos, donde el campesino no puede pensar en el largo plazo, no invertirá en mejoras en su parcela, que a su vez incrementarían su producción. Tampoco se preocupará en cuidar los recursos como si fueran propios. Aquí nuevamente una situación no resuelta en la tenencia de la tierra alimenta el círculo vicioso de pobreza y degradación.

e. A menudo las leyes y los programas de colonización sólo reconocen la propiedad de la tierra si el campesino puede probar que la está ocupando y poniendo en producción, en otras palabras si tiene un uso agrícola o pecuario. De no ser así, corre el riesgo de no recibir los títulos correspondientes o incluso que la parcela le sea quitada.³⁹ La deforestación, y en todo el predio, se convierte en la mejor evidencia de un uso "productivo".

f. La evidencia demuestra que el minifundio es mucho más productivo que la gran propiedad. Por ejemplo, en Brasil, el minifundio (considerado como las propiedades de menos de 50 has) con solo 12% de la tierra agrícola⁴⁰ (46 de 365 millones de hectáreas) producen entre 40 y 50% del producto agrícola. Solo un 5% de la superficie de las propiedades entre 2.000 y 10.000 has es cultivada, mientras que lo es en un 64% en las propieda-

39 Hendrix, op. cit. 1993.

40 Thiesenhusen, op. cit. 1996:80.

des entre 1 y 10 has. Ello muestra no solo que existe una enorme capacidad ociosa en las medianas y grandes propiedades sino que a pesar de su "atraso tecnológico", el pequeño contribuye más que el grande, proporcionalmente, en resolver el problema de la alimentación del pueblo brasileño. No es entonces la escasez de tierra agrícola el problema, sino su desigual distribución. Y esta inequidad es la que obliga a su vez a los campesinos a usar sus escasos recursos más allá de su capacidad productiva, degradándolos.

g. Finalmente el sistema de tenencia de la tierra también tiene efectos sobre los recursos naturales en un último sentido: los campesinos, especialmente cuando su situación de propietarios no está regularizada, tienen dificultades en ser sujetos de crédito, participar de programas de asistencia técnica, recibir subsidios, etc. Ello hace que no puedan beneficiarse de una serie de medidas que les permitirían mantener o mejorar su capital natural y su infraestructura productiva.

9. Tenencia de la Tierra y Empleo

La relación entre tenencia de la tierra y generación de empleo, y más recientemente entre mercado de tierras y mercado laboral, también ha recibido cierta atención en los estudios sobre políticas de tierra. Dado que una de las causas de la pobreza rural es la falta de oportunidades de empleo extraprediales, tanto en la ciudad como en el mismo campo, uno de los objetivos principales en las políticas de tierras, además de la dinamización productiva, ha sido la generación de empleo.

Una primera dimensión está asociada a la relación entre las formas de tenencia y el empleo. Como ya se ha señalado, los datos demuestran que el minifundio es más eficiente que el latifundio, no sólo en términos de uso del suelo y de producción por unidad de superficie, sino también en términos de empleo por

unidad de superficie. Además, como lo explicara ya Chayanov a principios de siglo, la economía campesina tiene esa rara virtud de absorber una gran cantidad de mano de obra -autoempleada y autoexplotada- en contextos de muy baja dotación de tierra y capital. En otras palabras, es muy eficiente en términos de absorción de mano de obra.

Por el contrario, los sectores modernos de la agricultura, si bien muestran índices de productividad por hectárea cultivada mas altos que el sector minifundista tradicional y producen mayor valor agregado (a través de la agroindustria) y divisas (a través de la exportación) por unidad-producto, no han generado empleo en forma significativa. Y más recientemente los procesos de concentración de la propiedad asociados a la reconversión capitalista de vastas áreas y a la modernización tecnológica, han acelerado el fenómeno de la expulsión de mano de obra rural, mano de obra que ya no tiene ninguna alternativa de empleo, ni en la ciudad ni en el campo.⁴¹ Este proceso de expulsión es aun más agudo en aquellos casos donde la compra de tierras es una mera inversión especulativa o inmobiliaria en el agro.⁴²

También se ha especulado sobre los efectos de la Reforma Agraria sobre el empleo. Mertins⁴³ por ejemplo afirma que estos fueron negativos, ya que por un lado dieron por terminados vínculos "precarios" con sus aparceros y colonos -por miedo que estos pudieran usar la existencia de dicho vínculo para reivindicar su derecho a la tierra- con lo cual muchos campesinos de pronto se encontraron sin empleo y sin medios de subsistencia, obliga-

41 POSADA, M., MARTINEZ M. Y PUCCIARELLI P. Empleo y Desarrollo Capitalista en el Agro Argentino. En: Debate Agrario, No. 26, Lima, 1997.

42 Carmen NAVARRO, Posibles interrelaciones entre el Mercado Laboral y el Mercado de Tierras en el Sector Rural: Búsqueda de evidencia empírica a partir de estudios de caso. FAO, Roma (en la página Land Tenure de la FAO), Roma, 1996.

43 Mertins, op.cit. 1996.

dos a migrar a las ciudades. Un segundo efecto fue acelerar la mecanización de las tierras, lo que también condujo a una disminución en los niveles de empleo.

Navarro⁴⁴ a partir de dos estudios de caso (Chile y Kenya) concluye que existe "una interrelación indirecta y no absoluta entre los mercados de trabajo y de tierras", y que existe además una relación muy fuerte entre estos dos mercados y el mercado financiero. Además señala que un mercado laboral rígido (ausencia de posibilidad de empleo extrapredial) restringe a su vez el mercado de tierras (los campesinos ante la imposibilidad de conseguir fuentes alternas de ingreso no venden su parcela), pero tampoco un mercado dinámico de tierras implica la generación de empleo.

10. La Tragedia de los Comunes y las perspectivas de las formas comunales de tenencia

Uno de los temas más polémicos en la literatura, es el que se refiere a los llamados espacios colectivos o de acceso abierto y la supuesta mayor predisposición de estos espacios a la degradación. En sus inicios, bajo este concepto se incluía toda forma de propiedad comunal. El debate es provocado por Hardin⁴⁵ a partir de su conocido artículo sobre la Tragedia de los Comunes. En éste argumenta que los espacios colectivos son una ruina para la humanidad, ya que promueven que los individuos logren mejorar su situación particular pero a costa del bien común. Para ello utiliza el ejemplo del pastor, quien al añadir un animal a su rebaño, logra ciertamente una utilidad marginal importante para sí. Sin embar-

44 Navarro, op. cit., 1996.

45 Garrett, HARDIN (1968) La Tragedia de los Espacios Colectivos (The tragedy of the commons). En Daly, H, Economía, Ecología y Ética, FCE, México, 1989.

go, dice Hardin, en términos del interés general, el haber agregado un animal incrementa el sobrepastoreo, lo que es perjudicial para el conjunto de pastores que utilizan ese espacio colectivo. Pero dado que la cuota-parte del perjuicio que le toca al pastor que incrementó su hato en un animal es muy inferior al beneficio que percibe, del punto de vista económico su decisión es racional. "A esta conclusión han llegado todos y cada uno de los pastores racionales que comparten el pastizal y precisamente en eso reside la tragedia", agrega Hardin. Es decir los beneficios son individuales pero los costos son colectivos. O también, utilizando el concepto de externalidad, en los espacios colectivos, los individuos general externalidades negativas, no existiendo mecanismos que los obliguen a internalizarlas. La conclusión a la cual arriba Hardin es obvia: es necesario que los espacios colectivos sean privatizados, sólo la propiedad privada garantiza el cuidado de los recursos naturales.⁴⁶

Las tesis de Hardin han dado lugar a varias corrientes de pensamiento en lo que concierne a los diversos derechos de propiedad, acceso y uso de los recursos, tanto entre quienes refutan sus ideas como entre quienes han seguido profundizándolas y abogan por la privatización de las tierras de acceso abierto o comunales. La relevancia de este debate en el contexto latinoamericano es obvio, no solo por la importancia social y económica de las áreas de propiedad comunal en la región, sino también por la fuerza que hoy tienen las políticas de tierra privatistas, cuyo propósito es que a los mercados de tierras ingrese la mayor superficie posible, siendo las distintas formas de propiedad comunal un obstáculo para ello.

46 El argumento de Hardin, como puede observarse, es de corte económico. Su propósito sin embargo no fue originalmente el de llamar la atención sobre las formas colectivas de usufructo de los recursos naturales, sino de denunciar la "libre procreación" que ha llevado a la explosión demográfica y que perjudica a la humanidad en su conjunto (el espacio colectivo aquí es el planeta). En su argumentación también llama a privatizar o a restringir la entrada a los parques nacionales, otro "espacio colectivo".

La principal crítica a Hardin es que confunde dos tipos muy distintos de propiedad, los de acceso abierto con las formas comunales de propiedad, incluyendo a ambos en la misma categoría de espacios colectivos. En las de propiedad comunal, al igual que en la propiedad privada, también hay exclusión de los no beneficiarios (o no propietarios), es decir que no son de libre acceso, y además hay normas que regulan el uso de dichos recursos.⁴⁷ Ejemplos sobran de comunidades campesinas e indígenas que han logrado un uso sostenible de sus recursos en un contexto de propiedad o acceso comunal a estos recursos, justamente en base a una serie de normas que regulan el aprovechamiento individual de su uso y cuyo propósito expreso es la conservación del recurso.

Una segunda crítica a Hardin es que "la privatización individual de los recursos comunales, aun cuando en términos meramente económicos pudiese ser más rentable, a menudo conlleva la pauperización de los individuos excluidos y el incremento de las desigualdades".⁴⁸

Finalmente, también existen numerosos ejemplos que muestran que la privatización de la tierra, al levantar las restricciones comunales que inhibían prácticas y usos degradatorios, también puede traer aparejada la sobreexplotación de los recursos y la aceleración de su degradación.

Parangonando a Hardin, podríamos también hablar entonces de una "tragedia de los privados" en otro sentido: aunque la dinámica es demasiado reciente, existen ya evidencias que el nuevo fenómeno de concentración de la propiedad en América Latina está significando procesos de degradación de gran magnitud, especialmente en aquellas zonas (yungas, cha-

47 Jorge GASCON La Polémica sobre la tragedia de los comunes: un caso andino. En Debate Agrario No. 25, Lima, 1996.

48 Gascon, op.cit. 1996.

co semiárido, amazonía, etc.) donde el precio de la tierra es ínfimo en relación al costo total del proceso productivo. La tierra, comprada a precio vil es considerada por los inversores como un bien de descarte en el proceso productivo: ya sea debido a la fertilidad natural o a los recursos madereros existentes, la primera cosecha o el primer aprovechamiento retribuye con creces la inversión en la compra de tierra. El agotamiento de la fertilidad del suelo después de dos o tres años, o la desertificación o deforestación de la tierra, no son considerados un problema ya que existen aun abundantes tierras en venta, con lo cual se puede seguir avanzando con la misma lógica sobre otros espacios.

En la vereda opuesta, también son numerosos los que siguen descalificando con argumentos económicos las formas de propiedad comunal. En buena medida es la posición sostenida por el Banco Mundial, AID, etc. quienes han sostenido teóricamente las contrarreformas agrarias en América Latina y las políticas basadas en la dinamización de los mercados de tierras. En un reciente artículo, Vogelgesang,⁴⁹ especialista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la línea de las propuestas de Hardin da nuevos argumentos a favor de la privatización de los espacios comunales en América Latina. Su punto de partida son los derechos de propiedad, definidos como un sistema. "La propiedad es un conjunto de derechos de un individuo en relación a otros". Como muchos otros autores, él también distingue cuatro grandes categorías de derechos de propiedad: la estatal, la privada, la de acceso abierto y la comunal. Señala que la línea divisoria entre éstas dos últimas categorías es ambigua, dado que en muchos países, hasta un 50% de los productores no tienen títulos de propiedad, lo que funcionaría como un desincen-

49 Frank VOGELGESANG After land reform, the market? FAO, Roma (en la página Land Tenure de la FAO), 1999.

tivo tal que las tierras comunales deben ser consideradas como de acceso abierto.⁵⁰

Un segundo argumento hace hincapié en las externalidades generadas por los individuos sobre el conjunto de la comunidad, señalado ya por Hardin. Estas externalidades solo pueden ser resueltas ('internalizadas') a través de negociaciones entre los miembros de la comunidad, negociaciones que acarrearán costos de transacción. Estos costos son mayores en cuanto más grande es la comunidad, y son muy bajos en el caso de la propiedad privada.

Un tercer argumento es que con el crecimiento demográfico y la articulación al mercado de los espacios de propiedad comunal, estos costos de transacción se incrementan, también porque algunos individuos empiezan a destacarse en cuanto a sus relaciones fuera de la comunidad, en lo que Vogelsang denomina "información asimétrica", y los conflictos por la tierra y los recursos se incrementan.

El último argumento es que "si bien los derechos de propiedad privada no constituyen la mejor solución en todas las situaciones y en todo momento, y los derechos de propiedad más convenientes dependen de las circunstancias particulares de una sociedad, es decir en que etapa de su desarrollo económico se encuentra". Hay evidencias históricas de que "en el curso de la 'modernización' de una sociedad, la propiedad privada se vuelve cada vez más importante", un argumento más ideológico, que recuerda el viejo paradigma de la modernización y de cómo las sociedades transitan hacia el "desarrollo".

El supuesto es que "las transacciones de tierra (lo que presupone la posibilidad de que sea un bien transable, es decir no sujeto a derechos comunales de propiedad) generalmente incre-

50 Este argumento es de una gran debilidad. Históricamente la carencia de títulos de propiedad no ha sido impedimento para que las comunidades andinas o amazónicas tuvieran y observaran las normas comunales que regulaban el acceso a sus recursos.

mentan su uso eficiente ya que permiten que se asignen los recursos de acuerdo a la potencial productividad marginal".

Más allá del debate sobre las implicancias políticas, económicas y ambientales de las formas comunales de tenencia vis à vis la propiedad privada, pareciera haber signos de una cierta tendencia al debilitamiento de las normas comunales que regulan el acceso y uso de los recursos naturales. Ello posiblemente se explique por:

- los desequilibrios que se producen en la relación entre población y recursos: los recursos han disminuido en cantidad y calidad mientras que ha crecido la población

- el debilitamiento de la organización comunal y su capacidad de generar nuevas normas comunales en función de la cambiante dinámica comunal

- una mayor articulación al mercado por parte de las comunidades, lo que significa una mayor presión sobre los recursos comunales, especialmente por parte de algunos miembros de la comunidad que van desarrollando estos vínculos comerciales en su beneficio particular.

- procesos de acumulación y diferenciación al interior de la comunidad.

- la exacerbación de conflictos con comunidades vecinas y/o terratenientes a medida que algunos recursos (pastos, leña, etc.) se hacen cada vez más escasos, especialmente cuando hay situaciones de tenencia irregular, o cuando los límites territoriales no están bien definidos.

11. Tierra, Territorio y Comunidades Indígenas

Las preocupaciones ambientales de fines de siglo, el acelerado ritmo de destrucción de los bosques tropicales, sin restarle méritos a la investigación antropológica y a la capacidad de movilización política de las mismas etnias, han logrado que los pue-

blos indígenas y su relación con la naturaleza hayan recibido especial atención en las políticas relacionadas a la conservación de los recursos naturales. Y al hecho, lógicamente, que los indígenas ocupan las áreas de mayor diversidad biológica.⁵¹

Aunque aún persiste con fuerza en ciertos sectores desarrollistas la idea que el respeto a las minorías étnicas y a sus territorios no puede ser un freno al progreso y al crecimiento económico, y que la mejor política es "integrarlos" a la economía (los bosques) y a la sociedad (los indígenas) nacional, en general, con matices, el debate⁵² gira más bien en torno a cómo lograr que los pueblos indígenas mejoren sus condiciones de vida preservando su capacidad de vivir armónicamente con la naturaleza en amplios territorios cubiertos de bosques tropicales y sub-tropicales.⁵³

Ello implica un reconocimiento:⁵⁴

- a sus conocimientos de la naturaleza y del medio ambiente
- a las formas de uso del suelo

51 Thiesenhusen, op. cit. , 1996:41.

52 Es interesante notar que el Banco Mundial tiene dos posiciones totalmente distintas en términos de Políticas de Tierras en lo que se refiere a sectores campesinos y a grupos indígenas. Mientras en el primer caso hay una presión para que los países levanten toda restricción sobre los mercados de tierras, lo que significa la pérdida por parte de los campesinos de sus tierras, a favor de productores capitalizados y grandes inversores, en el caso de las tierras indígenas, se intenta apoyar su reconocimiento legal (demarcación, titulación) y su intangibilidad. ¿Se trata de una estrategia "política", con el objeto de poder conformar tanto a gobiernos como a ONGs o más bien el reflejo de distintas corrientes de pensamiento dentro del Banco?. Monteiro da Costa (José MONTEIRO DA COSTA, José, Globalización, desarrollo sustentable y desarrollo económico. En EURE, Vol XXII, No. 65, Santiago, 1996) señala que esta preocupación por los territorios indígenas y las áreas protegidas responde al interés de los países industrializados por inmovilizar al máximo el uso de los bosques nativos del mundo, ya que "es más barato impedir deforestar los trópicos que controlar las emisiones de CO₂ de las economías desarrolladas".

53 Aunque quienes habitan en las zonas montañosas también son indígenas, en algunos países como Perú y Bolivia fueron reconvertidos a campesinos con las respectivas Reformas Agrarias. En este sentido, la preocupación indígena y territorial se ha circunscrito a las etnias de las tierras bajas de la Amazonía y el Chaco.

54 Shelton DAVIS Indigenous Land Tenure and Tropical Forest Management in Latin America, Washington (en la página Land Policy del Banco Mundial), s/f.

- a sus concepciones con respecto al espacio y a su modelo de ocupación y manejo del territorio.⁵⁵

Y finalmente al hecho de que sus tradicionales derechos de uso de la tierra, que para ellos son equivalente a derechos de posesión, deben ser reconocidos como derechos de propiedad por nuestro marco legal.⁵⁶

La pregunta es si este reconocimiento al papel histórico que han tenido los pueblos indígenas en la conservación de ciertos ecosistemas, y las ventajas relativas que parecen tener sobre cualquier otro grupo social para asegurar el futuro de los bosques tropicales, son argumentos suficientemente convincentes para garantizarles formas de tenencia que les permitan el control sobre su territorio y sus recursos.⁵⁷

En realidad este proceso de demarcar, titular y regularizar la tenencia de los territorios indígenas sigue siendo un proceso muy lento, porque los intereses económicos y las presiones sociales sobre la tierra siguen pesando fuertemente a nivel político. A pesar de que existen los instrumentos legales para ello, por ejem-

55 Se abre al respecto todo un campo de reflexión sobre la forma en que pueden articularse nuestros conocimientos científicos con los saberes tradicionales de los pueblos indígenas, nuestra legalidad con sus normas consuetudinarias (por ejemplo en lo que concierne al acceso y uso a la tierra y a los recursos naturales), etc. Zimmermann (Willi ZIMMERMANN, Facing the challenge of implementing a new land policy, GTZ, Eschborn (en la página web de la GTZ), s/f) señala sobre el particular que los procedimientos metodológicos a ser desarrollados deben tomar en cuenta la vulnerabilidad y confidencialidad de la información étnica (sitios ancestrales, nombres indígenas de los lugares, importancia ritual de ciertos "hitos", valor estratégico de la información tradicional, etc.).

56 Mertins, op. cit. 1996.

57 Mertins (op. cit. 1996) hace notar que en países con un alto porcentaje de población indígena (Bolivia, Ecuador, Perú) está creciendo la actitud de respetar y aceptar los derechos indígenas sobre la tierra -aun si no se ha dado satisfacción legal a sus reivindicaciones por las tierras de sus ancestros- mientras que allí donde la población indígena no tiene mayor peso (Brasil, Colombia), la influencia de ciertos sectores para tener acceso a las tierras bajas (militares, terratenientes, corporaciones nacionales e internacionales, incluso el narcotráfico) hace que los derechos indígenas sobre sus tierras tengan menos consideración política.

plo en Brasil solamente el 13% de las 79 millones de has de territorios indígenas identificadas por la FUNAI han finalizado el procedimiento de titulación,⁵⁸ mientras que un 41% de las 518 áreas indígenas relevadas por un estudio del CEDI/PETI en 1987 padecían el impacto de alguna actividad económica (minería, hidroeléctrica, carretera). Para los demás países, en lo que concierne a la población indígena amazónica y del Orinoco, no tenían títulos de propiedad el 91.5% de la población indígena de Bolivia, 29.8% en Ecuador, 19.7 % en Colombia, 92.8% en Perú, 89.1% en Venezuela.⁵⁹

Davis distingue cuatro modelos de tenencia de la tierra promovidos por los países de la región:

- Las reservas indígenas en el Brasil que nacen a partir de las políticas proteccionistas de principios de siglo, que parte del principio que los indígenas no pueden defenderse por si solos y requieren de la protección de instituciones externas (la Iglesia, el FUNAI, etc.). Este modelo ignora las formas consuetudinarias de tenencia, organización y manejo de los recursos e impide que los indígenas administren autónomamente sus áreas.

- Las comunidades nativas en Bolivia, Ecuador y Perú, cuyo enfoque es la integración de los pueblos indígenas en el desarrollo regional, que a su vez repercutirá su desarrollo económico. En términos de tenencia, este modelo se ve influenciado por la reforma agraria y las formas de ocupación en los Andes, otorgando títulos de propiedad a cada comunidad o grupos de familias (y no territorios a etnias o pueblos indígenas), con las mismas normas legales y administrativas que para el resto de las áreas rurales no indígenas, incluso fijando la superficie total en función de un criterio de unidad económica familiar, como en el caso del Perú.

- Las áreas protegidas en Brasil, Bolivia, Perú y Venezuela,

58 Davis, op. cit. s/f.

59 Mertins, op. cit. 1996, citando a CEREC, 1993.

que tienen su origen en el conservacionismo, cuyo objetivo es la preservación de la naturaleza. La presencia de comunidades indígenas en las áreas mejor conservadas y de mayor diversidad biológica, llevó a que se declararan Parques Nacionales o Reservas de la Biosfera (con el programa MAB-Unesco) a estas áreas. Las poblaciones indígenas podían permanecer siempre y cuando no alteraran sus formas tradicionales de subsistencia. En este modelo los intereses de los biólogos a cargo de las entidades de conservación (gubernamentales y no gubernamentales) a menudo entran en contradicción con las reivindicaciones indígenas sobre su territorio y sus recursos. En otro punto analizamos con mayor detalle los problemas que este doble status acarrea.

- Finalmente Davis, señala un cuarto modelo, que denomina de territorio indígena, por el cual los propios pueblos indígenas, a partir de organizaciones locales, regionales e incluso transnacionales (como en el caso de COICA) logran imponer a los Estados su propio modelo, que integra tierra, recursos, organización social y política y su cosmovisión, especialmente en relación con sus formas culturales de concebir el espacio.

En este modelo el acento también está puesto en:

- reivindicar un territorio, no la tierra, cuya delimitación se hace en función de criterios históricos de ocupación y del conocimiento que tienen los pueblos indígenas del ecosistema

- una amplia superficie, la suficiente para asegurar que los patrones tradicionales de ocupación permitan el uso sostenible de los recursos

- revalorizar los conocimientos y la tecnología indígena en el manejo de los recursos

Tal como lo plantea Davis, este modelo, que se inicia con los Shuar en la década del '60 y luego es retomado por numerosas organizaciones indígenas en toda la cuenca amazónica, establece un acuerdo tácito entre Estado y Pueblos Indígenas, por el cual estos últimos reciben "derechos de usufructo a cambio de un compromiso en proteger la fauna y la flora de la región".

La conclusión de Davis es que "los modelos convencionales de tenencia de la tierra contenidos en la legislación nacional de los países de América Latina con respecto a la cuestión agraria, a los indígenas o a las áreas protegidas ha sido poco eficiente en cuanto a proteger a los pueblos indígenas y a los ecosistemas forestales tropicales donde habitan". Y que los pueblos indígenas sólo podrán ser protagonistas del manejo de estos ecosistemas si se cumplen las siguientes cuatro condiciones:

a) si se les da seguridad legal sobre territorios que sean lo suficientemente grandes para que pueda haber manejo sostenible de los recursos

b) si estos territorios cuentan con la necesaria protección legal y policial

c) si los indígenas tienen el poder de tomar aquellas decisiones relacionadas al uso sostenible y al manejo de los recursos naturales de estos territorios

d) si reciben la asistencia técnica y la capacitación adecuada para adaptar sus sistemas productivos tradicionales a las condiciones económicas del contexto.

12. Areas Protegidas, Zonas de Amortiguamiento y Tenencia

Las áreas protegidas son una forma peculiar de tenencia, una rémora de tierra pública o fiscal, para las cuales no hay en general un proyecto de "privatización", incluso en el marco del neoliberalismo imperante. Existe un amplio y tácito consenso social en el sentido que muestras representativas de los diversos ecosistemas deben ser preservadas, especialmente las de mayor diversidad biológica, ya sea con fines científicos, paisajísticos, turísticos e incluso culturales. Y que le corresponde al Estado (nacional, provincial o municipal) el rol de mantenerlas y manejarlas. Este consenso incluso ha permitido que en la mayoría de los países la superficie protegida haya crecido notablemente en las últimas décadas.

Las áreas protegidas son una de las formas por excelencia de conservación de la naturaleza, tanto de las especies de flora como de las de fauna. Y siguen siendo centrales en la vieja polémica entre conservación y desarrollo, entre quienes desearían, a veces en forma caricaturesca, que éstas áreas fueran cerradas y alambradas, permitiéndose el acceso únicamente a investigadores de las ciencias naturales y a turistas de alto vuelo que hayan demostrado su amor a la naturaleza, y quienes creen que el desarrollo de un país no puede ser obstaculizado por consideraciones tan etéreas y románticas como las que profesan los "verdes".

Este viejo debate entre distintos sectores de las clases medias y altas fue tomando otro cariz en la medida que sectores campesinos, necesitados de tierras y comunidades indígenas que habitaban estas áreas, fueron movilizándose y presionando a los gobiernos para que les dieran esas áreas, ya sea reconociéndoles sus derechos ancestrales, en el caso de las indígenas, o como una forma de resolver la situación de pobreza en el caso campesino.

Como forma de resguardar o preservar estas áreas se crearon zonas de amortiguamiento. Como su nombre lo indica se trata de zonas tampones, en general alrededor de las vías de comunicación lindantes con las áreas protegidas, destinadas a ser un cinturón inviolable a los distintos procesos de degradación que ocurran fuera de este cinturón. Ello se logra en teoría con programas de desarrollo rural que mejoran la situación productiva de quienes allí viven, "estabilizando" la situación socioeconómica de los colonos que hayan migrado a estas zonas de amortiguamiento. Lo que ocurra mas allá de estas zonas no interesa.

Como se ha mencionado, las áreas protegidas dependen de un organismo estatal encargado de su administración, contando con personal técnico y guardaparques en cada área. Estos equipos técnicos, a menudo formado por biólogos, en América Latina han tenido un enfoque conservacionista estrecho, siendo fuente de numerosos conflictos, especialmente en áreas de fuerte presencia indígena:

- por un lado por la forma como los biólogos administran estas áreas, como "coto de caza" propio, que en el mejor de los casos es abierto a la investigación científica y al ecoturismo, resistiéndose a que la función ambiental, económica y social sea materia de debate público. Esta visión estrecha, que ha impedido ver las sinergias que tiene el manejo sustentable para la conservación de estas áreas, ha producido cierto rechazo a las tesis conservacionistas extremas, tanto por parte de los propios campesinos e indígenas y de sus organizaciones políticas -que siguen viendo en estas áreas importantes reservas de tierra⁶⁰- como de los mismos políticos.

- por otro lado, los conflictos que se generan dentro de los propios gobiernos, entre estos sectores ecologistas a cargo de las áreas protegidas, que además intentan incrementar la superficie a proteger, secundados por el lobby de las ONGs y el ecologismo internacional, y los políticos, que necesitan encontrar soluciones a la presión por la tierra del campesinado y a las reivindicaciones de los grupos indígenas para que les restituyan sus antiguos territorios.

- finalmente los conflictos se agravan en aquellas áreas de "doble status", a la vez área protegida y territorio indígena.⁶¹ En ciertas situaciones el doble status está reconocido legalmente, pero los administradores del área protegida usan toda su influencia política y los recursos internacionales a los cuales tienen acceso para debilitar la gestión indígena, bajo el supuesto que los indígenas terminarán vinculándose al mercado y comercializando sus recursos, o cediéndolos a terceros (madereros, comerciantes

60 En una de las Reservas de la Biosfera de Bolivia, los campesinos que vivían en las zonas aledañas interpretaban el termino Reserva como tierras que les estaban "reservando" a sus hijos para mas adelante.

61 Estas áreas existen en varios países de América Latina, Bolivia, Honduras, Costa Rica y Venezuela, entre otros.

en fauna, etc.). A ello se agregan visiones aún más racistas, que consideran al indígena parte de esa naturaleza pristina, que también debe ser preservado en sus formas de coexistencia con la naturaleza, lo cual incrementa el interés científico y turístico del área.⁶²

Frente a ello sin embargo hay intentos, tímidos aún, de co-gestión de las áreas protegidas, dando mayor participación a las ONGs, a las organizaciones sociales y políticas, campesinas e indígenas, y a los gobiernos locales.

Una preocupación antigua con relación a las áreas protegidas es la capacidad del Estado de controlar estos territorios, impidiendo que se desarrollen actividades económicas incompatibles con la naturaleza del área, concesiones madereras, petroleras, mineras, a veces amparadas en decretos de excepción o en títulos de propiedad de dudosa procedencia, a veces simplemente ocupando ilegalmente alguna zona del área. En ciertos casos la proliferación de áreas protegidas sin contar con los medios para asegurar su efectiva protección o manejo (como en el caso de Nicaragua que cuenta con 71 áreas protegidas) vuelve al sistema incapaz de frenar la invasión y la ocupación de esas áreas. En la medida que la población rural no participa de los beneficios derivados de la existencia de estas áreas protegidas, no tendrá especial interés en colaborar con el Estado en la denuncia y expulsión de ocupantes ilegales. Antes bien tendrán la tentación de también convertirse en invasores.

62 Davis, *op. cit.* s/f.

13. Territorio, Conflicto y Mediación

Los conflictos por la tierra son una parte intrínseca de la historia latinoamericana: en la mayoría de los casos los enfrentamientos ponían frente a frente a gamonales, hacendados, dueños de plantaciones y empresas transnacionales con campesinos, indios, obreros y trabajadores sin tierra, resolviéndose con la intervención del ejército y la policía acudiendo al llamado de los primeros, en innumerables baños de sangre que han sido narrados por historiadores, novelistas y cineastas.

Los conflictos por la tierra no han cesado, ni los abusos, las amenazas y los asesinatos, como lo demuestra la historia reciente de la represión en Chiapas, el asesinato de Chico Mendes y miembros de los Sem Terra en Brasil o la muerte de los wichis en el chaco argentino. A pesar de ello, algo ha cambiado, tal vez como consecuencia de un cierto avance en el estado de derecho, del fortalecimiento de la sociedad civil, y del nuevo rol protagónico que los medios de comunicación ocupan en la opinión pública; pero más por la existencia de organizaciones campesinas e indígenas dispuestas a defender sus derechos, a veces con el apoyo de ONGs y de grupos de abogados que brindan asesoramiento legal a estas organizaciones. Ello ha permitido que a menudo los conflictos tengan otras formas de expresarse y de resolverse.

El apoyo jurídico, dando a conocer a los grupos más pobres sus derechos y la legislación existente, que en muchos países ha avanzado notablemente en cuanto a protegerlos y darles cierta seguridad de acceso a la tierra y a los recursos naturales, ha sido muy importante. Esto ha sido particularmente valioso en el caso de comunidades indígenas que por razones lingüísticas, culturales, de aislamiento, de debilidad organizativa, etc. son más vulnerables.

En los últimos años, los conflictos socioambientales, alrededor de las luchas por la tierra y los recursos naturales han re-

cibido una gran atención, en cuanto a la teoría pero más aún en la aplicación práctica de métodos y técnicas de mediación que permitan resolver extrajudicialmente estos conflictos.⁶³ En diferentes ámbitos académicos y programas de desarrollo (Universidad de Indiana en Bloomington, Universidad para la Paz en Costa Rica, Programa Bosques, Arboles y Comunidades Rurales (FAO/FTPP) entre otros) se viene investigando y capacitando sobre Manejo y Resolución de Conflictos Ambientales.

El punto de partida de estas propuestas es que "la mayoría de los conflictos pueden ser resueltos fortaleciendo las capacidades para las diversas formas de gestión de conflictos, especialmente la conciliación, la mediación, la facilitación y la negociación, y simultáneamente garantizando los principios de flexibilidad y transparencia".⁶⁴

Más allá de estos esfuerzos no gubernamentales, también ha sido importante la creación de "fueros de tierra" (o fueros agrarios), instancias judiciales que permiten resolver conflictos de límites (por ejemplo entre comunidades vecinas) o conflictos de propiedad.⁶⁵

14. Tierras forestales: tenencia y manejo sostenible de los bosques

En América Latina, donde los bosques ocupan un 50% de la superficie, estos han sido objeto de situaciones variadas y particulares de tenencia. En general el Estado se ha reservado los derechos de propiedad o, en su defecto, de su administra-

63 Un conjunto de experiencias latinoamericanas ha sido recopilado por Pablo ORTIZ en *Comunidades y Conflictos socioambientales, Experiencias y desafíos en América Latina*, Abya-Yala, Quito (1999).

64 Zimmermann, *op. cit.* s/f.

65 Thiesenhusen, *op.cit.* 1996.

ción, haciendo incluso una diferencia conceptual entre el suelo y el vuelo en el caso de la propiedad privada. En las últimas décadas, el Estado ha transformado grandes superficies de bosques en áreas protegidas, reafirmando sus derechos de propiedad, pero en otros casos los ha ido cediendo, a veces devolviendo a los indígenas territorios boscosos que históricamente habían ocupado, o bien concesionando importantes áreas a empresas madereras o a comunidades campesinas e indígenas (p.ej. las reservas extractivas en Brasil), o bien lisa y llanamente vendiendo estas áreas boscosas a productores forestales, como una forma también de generar ingresos para las arcas del Estado o conseguir divisas. En otros casos el Estado ha reservado importantes superficies de bosque como eventuales áreas de colonización, para así poder dar respuesta a la presión campesina por la tierra.

En los últimos años, sin embargo, los gobiernos han entendido que esta doble función, social (en cuanto descomprime la presión campesina) y económica (en cuanto genera actividad económica, empleo y divisas) de los bosques debía ser acompañada de una política de conservación, de tal forma de "alargar" la contribución de los bosques al desarrollo económico y social. La Conferencia de Río se convierte en un hito en América Latina, muchos países crean sus ministerios del Medio Ambiente y se formulan nuevas Leyes Forestales, y el 'manejo sostenible de los bosques' se convierte en una muletilla de los gobiernos.

Y en este contexto la atención nuevamente se vuelca hacia las formas de tenencia: ¿en qué medida las normas de acceso a los recursos (es decir los llamados derechos de propiedad) y las normas que regulan el uso de los recursos contribuyen o no a la conservación de los bosques?, ¿en qué medida estos regímenes de tenencia son funcionales en situaciones donde los bosques se ven amenazados por presiones del mercado y presiones demográficas?

Forster y Stanfield⁶⁶ distinguen tres situaciones:

- áreas que tradicionalmente han sido ocupadas por grupos sociales con una cultura forestal, como en el caso de las etnias amazónicas o chaqueñas

- áreas forestales concedidas a colonos u otros grupos sociales sin tradición forestal y que "carecen de cohesión social", como sucede en la mayoría de las áreas de frontera agropecuaria.

- bosques en manos privadas o concesiones forestales en manos de empresas madereras.

Áreas que tradicionalmente han sido ocupadas por grupos sociales con una cultura forestal:

Existen numerosos ejemplos que muestran que en general los pueblos indígenas con una larga tradición forestal han sabido conservar sus recursos forestales, en gran medida porque las normas que regulan el acceso y el uso de estos recursos se basan en un profundo conocimiento del ecosistema. Pero ello, en situaciones de baja densidad demográfica y cuando los recursos son usados principalmente para satisfacer necesidades de la propia población.

El problema aparece cuando la relación población-superficie se modifica y más aún cuando aparecen demandas del mercado por un grupo reducido de especies o productos del bosque. ¿Cuáles son las estrategias viables de generación de ingresos para grupos con una cultura forestal tradicional? ¿en qué medida las normas de acceso y uso de los recursos siguen siendo funcionales para asegurar la conservación o el manejo sostenible del bosque?

Forster y Stanfield señalan algunas hipótesis basadas en experiencias relevantes de manejo del bosque en la región. Por un lado, la legalización o formalización de sus derechos de pro-

66 Forster y Stanfield, op. cit. 1993.

propiedad sobre los territorios que tradicionalmente han ocupado y sus derechos a aprovechar los bosques, revalorando sus prácticas conservacionistas es un criterio básico. En segundo lugar, basarse en sus conocimientos del bosque y en sus normas de acceso y de uso de los recursos para formular planes de manejo y para discutir formas de articularse al mercado.

Áreas forestales concedidas a colonos u otros grupos sociales sin tradición forestal:

Estas son las situaciones de mayor vulnerabilidad, por la falta de derechos de propiedad que regulen el uso de los recursos a favor de su conservación, por tratarse de una población sin tradición forestal y sin conocimientos de la dinámica del bosque y de sus especies, y con bajos niveles de organización o de práctica asociativa en la toma de decisiones y en la gestión de recursos comunales. Además de los restantes factores que promueven la deforestación y la degradación en áreas de colonización, como ya se ha señalado.

En términos de políticas de tenencia es poco lo que se puede hacer en estas situaciones, según señalan Forster y Stanfield. No es claro si la adjudicación de títulos de propiedad individual sobre las áreas boscosas frenará la deforestación. El desarrollo de una tradición forestal o de prácticas conservacionistas es una tarea de largo aliento. Los autores se inclinan más por desarrollar planes de manejo forestal con asistencia técnica externa y apostar a que el interés por la conservación vendrá dado por la existencia de beneficios económicos tangibles proporcionados por el bosque bajo manejo y sobre todo a través de actividades que generen organización social e identidad colectiva.

Bosques en manos privadas o concesiones forestales en manos de empresas madereras:

En teoría, las empresas forestales tienen todas las condiciones para garantizar la conservación del bosque: tienen seguridad en cuanto al acceso y al uso de los recursos, ya sea porque son sus legítimos dueños o porque tienen su concesión, cuentan con

los conocimientos técnicos para hacer un manejo racional de los recursos, y pueden articularse bien al mercado. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la empresa privada ha depredado los bosques como ningún otro sector, en lo que se ha dado en llamar la "silvicultura minera". Ello se explica porque la lógica del capital es la maximización de sus utilidades y funciona como si existiera una inagotable cantera de bosques esperando su turno una vez depredada un área.

Ello ha llevado a que algunos gobiernos prefieran sustituir el régimen de concesiones por la cesión de derechos de propiedad a estas empresas, como un incentivo a su conservación. En otros casos, se ha buscado extender los períodos de concesión, pero ello no ha redundado en un manejo más sostenible.

En el caso boliviano, la nueva Ley Forestal encarece las concesiones y somete el aprovechamiento a estrictos criterios técnicos de manejo. Sin embargo, la dificultad en supervisar la aplicación de los planes de manejo aprobados, incluso en verificar el origen de la madera comercializada, facilita que se sigan depredando los bosques e incluso extrayendo madera de otras áreas y de los Territorios Comunitarios de Origen (territorios indígenas) como si hubieran sido talados en las áreas concesionadas.

La Ley Forestal boliviana también descentraliza la administración de las áreas forestales, asignándole al municipio nuevas funciones, no sólo en el control de la extracción y comercialización de la madera, sino también mediante la constitución de Reservas Forestales Municipales, que pueden ser adjudicadas en concesión a organizaciones de la zona constituidas para su aprovechamiento, llamadas Asociaciones Sociales del Lugar (ASL). En esta medida hay que reconocer el intento de descentralizar al nivel local los derechos de propiedad del Estado sobre los bosques, descentralizando también la capacidad de formulación y control de los planes de manejo.

15. Tenencia y Conservación

Los bosques nativos cubren prácticamente un 50% de la superficie de América del Sur,⁶⁷ cobijando la mayor diversidad biológica del planeta. La tasa anual de deforestación, varía según los países (0,4% para Perú, 0,6% para Brasil, 0,7% para Colombia y Argentina, 1,2% para Venezuela, 1,8% para Ecuador y 3,4% para Paraguay), siendo la principal causa, antes que las concesiones forestales, la ampliación de la frontera agropecuaria, producto a su vez, como hemos señalado, de problemas de tenencia no resueltos en las zonas donde se genera la expulsión de los migrantes, de equivocadas políticas de colonización, y de políticas de tierras que favorecen procesos de adquisición y de concentración de la propiedad en manos de grandes inversores con una racionalidad productiva que implica la reconversión del bosque para fines principalmente ganaderos que no son sustentables en un plazo muy corto.

Desde el ámbito de la conservación esta relación causa-efecto ha llevado a un creciente interés en los regímenes de tenencia de la tierra. Tal vez uno de los ejemplos más claros es la forma como biólogos y ecólogos han ido identificándose con las luchas de los pueblos indígenas por el reconocimiento legal de sus territorios tradicionales, al descubrir que pueden colocar allí sus propias agendas por la conservación.⁶⁸ Y así han logrado que

67 UICN, op. cit. 1996, citando a FAO (1994) Comisión Forestal para América Latina y el Caribe. Situación Forestal en la Región, Santiago.

"Los pueblos indígenas han hecho contribuciones significativas para el mantenimiento de muchos de los ecosistemas más frágiles del planeta. A través de prácticas tradicionales de uso sustentable de los recursos y el profundo respeto por la naturaleza basado en sus culturas. Por lo tanto no debería haber conflicto entre los objetivos de las áreas protegidas y la existencia dentro de sus fronteras de pueblos indígenas que practican el uso sustentable de sus recursos naturales, dichos pueblos deben ser reconocidos como socios legítimos e iguales en el desarrollo e implementación de estrategias de conservación" (Principios y Directrices sobre Areas Protegidas y Pueblos Tradicionales/Indígenas, WWF-UICN-CMAP, 1998).

la demarcación de territorios indígenas coincida con la declaración de áreas protegidas en esos mismos territorios, en lo que se ha dado en llamar áreas de "doble categoría" o "doble status", como en el caso de Bolivia.⁶⁹ Sin embargo, la coincidencia de objetivos entre los pueblos indígenas y los conservacionistas en algunos casos no ha pasado de ser formal, cada uno con perspectivas diferentes de lo que significa "la conservación y el manejo de los recursos naturales". Mientras los biólogos buscan cierta intangibilidad del área, limitando las actividades económicas dentro de la misma a las actividades de subsistencia que tradicionalmente han desarrollado las poblaciones indígenas, los propios indígenas en su nueva condición de dueños de la tierra consideran que sus territorios y sus vidas no pueden seguir siendo tutelados por el Estado o por las ONGs. Muchos incluso plantean el aprovechamiento de sus recursos naturales y de la biodiversidad en vistas a generar ingresos monetarios que les permitan mejorar sus condiciones de vida, a lo cual están poco dispuestos los ecologistas, generándose situaciones de conflicto.

Desde hace muchos años los movimientos ambientalistas han sido conscientes de que las relaciones horizontales y de reciprocidad que la mayoría de los pueblos indígenas e incluso campesinos han mantenido con la naturaleza era la única explicación a la conservación de muchos de estos ecosistemas. Y que asociadas a estas prácticas productivas, sociales y culturales, existían toda una serie de intrincadas normas comunales de acceso y uso de los recursos. Y que más allá de lo que sostienen algunos economistas, en el sentido de que las formas comunales de propiedad de la tierra permiten que los individuos generen externalidades que se traducen en una degradación del espacio colectivo y

69 Silvia STARKOFF Lineamientos políticos para el tratamiento de áreas de doble categoría en la Secretaría de Recursos Naturales y Areas Protegidas (SERNAP/Bolivia), La Paz, mimeo, 1999.

que por lo tanto se hace necesario modificar el régimen de tenencia, definiendo derechos de propiedad privada, las evidencias son otras. Como señala Léna,⁷⁰ "la prioridad debiera ser dada a las formas colectivas de apropiación y utilización de los recursos, a fin de evitar la transformación de la tierra en mercancía". Ello explica porqué, en general, en el mundo de la conservación ha habido tanto interés en la cuestión indígena y una defensa tan fuerte de las normas consuetudinarias de acceso, control y uso de los recursos naturales. Y el porqué también se ha señalado la falta de la seguridad en cuanto a la tenencia -que sigue afectando a millones de campesinos y comunidades indígenas en la región- como un desincentivo a la conservación.⁷¹

Simultáneamente, desde el ambientalismo se ha enfatizado la necesidad de que la población local participe en la gestión de sus recursos y sobre todo de sus beneficios, condición sine qua non para una exitosa conservación y sostenibilidad de los ecosistemas: "La conservación de la biodiversidad... se logrará en mayor medida cuando la custodia de esta biodiversidad repose en aquellos que viven con, dependen de y conocen la importancia del recurso".⁷²

Uno de los cuestionamientos a esta corriente de opinión, proviene de quienes consideran que en realidad la relación supuestamente "armónica" y de reciprocidad que los pueblos indígenas mantienen con la naturaleza obedece a una visión romántica, que el estado de conservación de su hábitat sólo se explica por la muy baja densidad demográfica y la no articulación al mercado de estas sociedades, y que cuando estos dos factores se modifiquen quedará en evidencia la debilidad del argumento. Lo

70 Léna, op. cit. 1998.

71 IUCN, Land, Territory and Resource Rights, a trans-regional initiative, Gland, méo, 1998.

72 IUCN, Sustainable Use Initiative, The Bratislava Papers on Tenure, 1998.

que supone preguntarse por la viabilidad o perdurabilidad de estas formas de tenencia, acceso y uso de los recursos naturales en un contexto de procesos de integración social y de globalización económica, que implican también una gran avidez por nuevas tierras. En otras palabras, también cuestionarse si se trata de resabios de formas "arcaicas" de relación hombre-naturaleza, destinadas a desaparecer más temprano que tarde, o son formas de "resistencia" a la sociedad envolvente, de una gran racionalidad, y de las cuales tenemos mucho que aprender.

Desde otra perspectiva, también se critica esta supuesta simbiosis entre el conservacionismo y los intereses de los pueblos indígenas, señalando a las tesis conservacionistas que abogan por un desarrollo sustentable como un mensaje remozado de occidente o del Norte del viejo mito del desarrollo⁷³ y que los movimientos ambientalistas "se erigen ellos mismos en los justos mensajeros de la "conciencia verde"...creando una versión idealizada de la relación entre el hombre y la naturaleza que no tiene ningún equivalente en las orientaciones ideológicas de los pueblos indígenas que ellos alegan representar".⁷⁴ Y agrega: "Las comunidades indígenas, atrapadas en proyectos de biodiversidad ya no son expulsadas de sus territorios... Se les permite en cambio permanecer en áreas selectas, con la condición de que vivan en armonía con la naturaleza. De esa manera se convierten en marginados en su propia tierra. La herramienta por excelencia para impedir que las comunidades indígenas puedan apropiarse en toda su dimensión de sus territorios y de sus recursos es la zonificación, casi siempre resultado de criterios "científicos" (es decir

73 Dario NOVELLINO, *Sacrificando Pueblos por los Arboles*. En *Asuntos Indígenas*, No. 4/98, IWGIA, Copenhague, 1998; Roberto GUIMARAES, *El desarrollo sustentable ¿propuesta alternativa o retorica neoliberal?* En HAYA DE LA TORRE, Agustín, *América Latina y la Economía Mundial*, Derrame Magisterial. Lima, 1996.

74 Novellino, op. cit. 1998.

occidentales) para identificar zonas con restricciones de uso de acuerdo a vocaciones definidas por los biólogos: "Se espera que las comunidades locales limiten o se abstengan de ciertas actividades de subsistencia una vez que su territorio se divide en zonas de manejo con diferentes niveles de protección (desde estrictamente no tocables a uso controlado)".

16. Tenencia, Equidad y Sostenibilidad

Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible son dos términos que al igual que muchos otros (participación, gobernabilidad, género, equidad, etc.) se han convertido en muletillas que hacen de cualquier texto o conferencia, un discurso "políticamente correcto". Como bien señala Guimaraes⁷⁵ "resulta imposible encontrar un solo actor social de importancia en contra del desarrollo sustentable". Ambos conceptos, sobre los cuales hay decenas de definiciones, tienen un sentido "positivo" global, y son esencialmente generadores de consenso. Ambos tienen sin embargo sentidos muy distintos. Mientras sostenibilidad es básicamente un concepto bioeconómico, y puede aplicarse a un solo recurso (por ejemplo a la pesca o al bosque nativo, refiriéndose a la máxima extracción posible del recurso sin afectar el stock natural de ese recurso) o al ecosistema en su conjunto (para indicar el equilibrio entre las especies que permiten preservar el capital natural), el concepto de desarrollo sostenible es más bien un concepto político, que hace referencia a los estilos o modelos de desarrollo, a las relaciones entre el Norte y el Sur, y está cruzado centralmente por el concepto de equidad. Ha sido convertido en el nuevo paradigma del desarrollo.

75 Guimaraes, op. cit. 1996.

El concepto de desarrollo sostenible ha sido utilizado tanto en un sentido macro, para evaluar políticas globales y patrones de desarrollo económico, y en ese sentido no ha pasado de ser un "parámetro de intenciones",⁷⁶ difícil de ser operacionalizado a nivel regional. Por otro lado, ha sido utilizado en un sentido más micro, para validar propuestas técnicas, propuestas locales, a partir de las cuatro reconocidas dimensiones del concepto, apropiabilidad ambiental o técnica, factibilidad económica, viabilidad social y equidad inter e intrageneracional.

Recientemente han habido intentos⁷⁷ de desarrollar un marco analítico para ver las interrelaciones entre la sostenibilidad de un recurso, un grupo de recursos o un ecosistema, con aquellos factores del contexto (catástrofes naturales, deuda externa, pobreza estructural, etc.) que inciden (favorecen o inhiben) tanto en la disponibilidad como en la demanda o el control de dichos recursos. Aquí la sostenibilidad es entendida como un proceso antes que en una situación dada. En este marco conceptual, la equidad es concebida como un elemento central de la sostenibilidad, con lo cual el término adquiere una dimensión social y política.

En este contexto, la tenencia de la tierra es un factor central tanto a la sostenibilidad de un recurso o ecosistema, como a la posibilidad de un desarrollo sostenible, tanto en sentido macro como micro. Como hemos señalado reiteradamente a lo largo de este trabajo, las diversas situaciones de tenencia, producto a su vez de procesos históricos, de relaciones entre actores y de la relación que los diferentes actores establecen con la naturaleza, tienen como resultado todo un abanico de situaciones de degradación/conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad.

76 IUCN Sustainable Use Initiative, 1999.

77 Hendrix, op. cit. 1993.

En términos de políticas, el concepto de desarrollo sostenible, al incluir como condición el de la equidad intra e intergeneracional, tiene implicancias "teóricas" directas para lo que debieran ser los regímenes de tenencia. Sin embargo, como se ha señalado, rara vez la sostenibilidad ha sido un factor importante en el diseño de políticas de tierra en América Latina, con excepción de las áreas protegidas y de los territorios indígenas.

17. Temas que aparecen secundariamente en la discusión sobre Tenencia de la Tierra

A. Tenencia y Género

Dada la vigencia de las estructuras machistas en América Latina, y más especialmente en áreas rurales, persisten mecanismos de discriminación de la mujer. Aunque las leyes de herencia no suelen hacer distinciones entre hombres y mujeres, las normas tradicionales favorecen al hombre que hereda la tierra, mientras que la mujer sólo recibe bienes muebles.⁷⁸ También las leyes de reforma agraria o de colonización suelen favorecer al hombre, al designar como "titular" del predio al padre de familia, mientras la mujer sólo accede a la propiedad en el caso de que quede viuda o sea abandonada. También se señala cómo las políticas de mercado de tierras, al parcelar las tierras comunales y titularlas a favor del jefe de familia, producen una mayor desprotección para la mujer y los hijos.

B. Guerras civiles y conflictos por la tierra

Las guerras civiles, especialmente en Centroamérica, obligaron a miles y miles de campesinos a dejar sus tierras, a

78 Thiesenhusen, op. cit. 1996:69.

veces por muchos años. A su regreso, de pronto encontraron que las tierras habían sido ocupadas por otros campesinos. Algunos habían hecho mejoras en sus parcelas, otros estaban de alguna forma amparados por la legislación. Los conflictos han sido numerosos.

Las guerras civiles también tuvieron otras consecuencias en términos de tenencia: con la paz, muchos combatientes se encontraron sin ocupación y tentados de seguir usando sus armas en actividades delictivas. Los gobiernos, particularmente en Nicaragua, decidieron entregarles una parcela de tierra como forma de integrarlos social y económicamente.

C. Indemnización por expropiaciones

Algunas reformas agrarias, las más radicales, usaron los mecanismos de expropiación para luego redistribuirlas a los campesinos. Las propiedades de los hacendados fueron en general valuadas muy por debajo de su valor de mercado. A través de procesos judiciales o en gobiernos posteriores, afines con sus intereses, se les reconoció derechos a una compensación más acorde con el valor de mercado, con importantes costos financieros para el Estado.

En otros países las reformas agrarias se hicieron en base a la compra de la gran propiedad, a veces sobrevaluada gracias a la complicidad de funcionarios del Estado, constituyendo un excelente negocio para los antiguos terratenientes.

D. Tenencia y Cooperación Técnica

En general los organismos multilaterales y bilaterales han tenido muchas reservas en incluir dentro de sus programas los aspectos de tenencia. Por un lado por la dimensión política asociada a la tenencia de la tierra, especialmente cuando los conflictos que se generan son inevitables. Por otro lado, por razones financieras, ya que los costos que implica la modificación del régi-

men de tenencia, incluso a nivel local, suelen ser muy altos (compra de tierra, mensuras, saneamiento de títulos, etc.). Por ambas razones la Cooperación Técnica Internacional ha preferido que todo lo relacionado a tenencia sea manejado directamente por los gobiernos.

Sin embargo, no son pocos los proyectos de desarrollo rural que han fracasado al trabajar en zonas donde los campesinos tenían situaciones de tenencia precaria: al no poder ser sujetos de crédito, sin incentivo alguno para realizar una serie de mejoras técnicas en sus parcelas, los resultados de la asistencia técnica fueron más que magros. Probablemente este sea el principal talón de Aquiles de los proyectos de desarrollo apoyados por la cooperación técnica en América Latina.

E. Problema de tenencia en las costas

Aparece en aquellas zonas como el Caribe donde existe una importante riqueza ictícola, y donde se van estableciendo empresas que explotan algún recurso en especial (camarones, langosta, etc.), también en humedales.⁷⁹ A veces el conflicto opone a pescadores artesanales con la gran pesca comercial.

F. Subsuelo, suelo y vuelo

En general la legislación en América Latina distingue entre suelo y subsuelo. El suelo pertenece al dueño, el subsuelo al gobierno, quien tiene así plena potestad sobre los recursos mineros o de hidrocarburos existentes en el subsuelo. En algunos casos la importancia de estos recursos, además de no beneficiar a los dueños de la tierra, se les vuelve perjudicial, ya que la tierra puede ser expropiada. También por el impacto ambiental que la extracción del recurso produce sobre los recursos naturales renovables.

79 Léna, op.cit. 1998.

En algunos casos el vuelo, es decir los recursos forestales, pertenecen legalmente al Estado, quien otorga permisos para su aprovechamiento. Generalmente sólo incluye la vegetación nativa, excepcionalmente también lo forestado por el dueño.

G. Conservación y derechos internacionales de propiedad

Las organizaciones conservacionistas del Norte siempre fueron muy activas en promover la conservación de crecientes áreas en el Sur. En los '80 uno de los ejes fueron los programas de "canje de deuda por naturaleza". En los '90 los mecanismos fueron diversificados, desde los incentivos a la reforestación por parte de empresas termoeléctricas europeas hasta los pagos a dueños de tierras boscosas para que estas no sean intervenidas. En algunos casos el propósito es compensar la contribución a una mayor captura de CO₂, en otros promover la conservación del bosque y de la biodiversidad.

Los mecanismos siempre han estado orientados a normar el uso que el dueño de la tierra puede hacer de la misma, pero sin alterar el régimen de propiedad. Sin embargo, algunas ONGs ambientalistas del Norte se han planteado si no sería mas conveniente adquirir lisa y llanamente los derechos de propiedad, con lo cual se asegurarían totalmente que se cumpla el propósito de conservación. Lo que implicaría formas de propiedad "internacional" de territorios o áreas nacionales. Al parecer estas tesis no han tenido mayor éxito, por los temores de generar conflictos con la población local, por las implicancias políticas (injerencia en los asuntos de otro país) y la poca simpatía que despertarían estas formas de propiedad, optándose por continuar con formulas donde los derechos de propiedad son transferidos a grupos/instituciones del mismo país.

H. Corredores biológicos

Este nuevo concepto, que busca articular diversas áreas protegidas en un solo corredor, requiere que las "áreas intermedias" sean integradas en el esfuerzo de conservación. Estas áreas intermedias pueden estar ocupadas por todo tipo de propiedades, territorios indígenas, latifundios, comunidades campesinas o pequeños productores beneficiarios de un programa de colonización. La declaración de "corredor biológico", si bien no es una figura jurídica sino de ordenamiento del territorio, implica una serie de restricciones en cuanto al uso del suelo por parte de los productores incluidos en el corredor. Léna señala que en el caso de Brasil estos corredores encuentran su lógica en la actual 'fragmentación' de las unidades de conservación, tradicionalmente criticada por los biólogos, pero sobre todo en una concesión que el gobierno hace a los ambientalistas, compensando así las consecuencias de futuros macroproyectos de desarrollo en la Amazonía.

18. A modo de conclusión

Como este estudio pone en evidencia, la cuestión de la tierra, lejos de haber perdido vigencia, sigue siendo central para cualquier estrategia de desarrollo que se proponga mejorar la seguridad alimentaria, erradicar la pobreza y mejorar la conservación de los recursos naturales. Si bien la estructura agraria parece haberse modificado fuertemente en las últimas décadas -con la presencia de nuevos actores-, los pobres del campo, campesinos, trabajadores rurales, etc., no parecen haber mejorado su situación relativa.

Las viejas y álgidas discusiones políticas acerca de la Reforma Agraria se fueron acallando, dando paso a políticas inducidas y centradas en lograr un aceitado funcionamiento de los mercados de tierras. Ninguna logró resolver el problema del acceso a la

tierra de millones de campesinos que más bien optaron por migrar a la ciudad, atrapados en la marginalidad urbana.

El desafío es múltiple. Desde las ciencias sociales es necesario retomar estos viejos y olvidados temas de investigación, dando cuenta de los cambios en la estructura agraria, documentando y analizando las mutaciones que se van dando en cuanto a la tenencia de la tierra en América Latina.

Desde las políticas ambientales, agrícolas y sociales, también debe retomarse la cuestión de la tenencia como una variable de primera importancia, como puerta de entrada a mejorar la conservación y el manejo de los recursos naturales, la producción agropecuaria, la seguridad alimentaria y la situación de pobreza.