

# Tierra y desarrollo en América Latina

PERSPECTIVAS  
PARA  
LA INVESTIGACIÓN  
SOBRE POLÍTICAS

Stephen Baranyi  
Carmen Diana Deere  
Manuel Morales



# **Tierra y desarrollo en América Latina**

Perspectivas para la investigación  
sobre políticas

*This page intentionally left blank*

# **Tierra y desarrollo en América Latina**

Perspectivas para la investigación  
sobre políticas

**Stephen Baranyi**

Instituto Norte-Sur (NSI)  
Canadá

**Carmen Diana Deere**

Universidad de Massachusetts  
Estados Unidos

**Manuel Morales**

ECOLEX  
Ecuador

THE NORTH-SOUTH INSTITUTE / L'INSTITUT NORD-SUD

---

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO  
Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

**El Instituto Norte-Sur (INS)** es una sociedad benéfica establecida en 1976 para ofrecer investigaciones profesionales y con pertinencia política las relaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo. El Instituto es independiente y coopera con una amplia gama de organizaciones canadienses e internacionales que trabajan en actividades relacionadas.

El **Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)** de Canadá es una de las principales instituciones mundiales dedicadas a generar y aplicar nuevos conocimientos para responder a los desafíos del desarrollo internacional. Durante más de 30 años, el IDRC ha trabajado en estrecha colaboración con investigadores del mundo en desarrollo en su búsqueda de medios para construir sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

El contenido del presente documento representa exclusivamente los puntos de vista y conclusiones de los autores, que pueden no coincidir con los de la dirección, patrocinadores del INS o de IDRC o de entedades que lo apoyan, a los de las personas consultadas durante su preparación.

Redactora jefe: Lois Ross  
Diseño gráfico: Karen Kershaw  
Fotografía Tapa: IDRC - Photographer/ D. Buckles

©The North-South Institute/  
L'Institut Nord-Sud/  
El Instituto Norte-Sur, 2004  
55 Murray Street, #200  
Ottawa, Canada K1N 5M3  
Correo electrónico: [nsi@nsi-ins.ca](mailto:nsi@nsi-ins.ca)  
Sitio web: [www.nsi-ins.ca](http://www.nsi-ins.ca)

© International Development  
Research Centre, 2004  
P.O. Box 8500  
Ottawa, ON Canada K1G 3H9  
Correo electrónico: [pub@idrc.ca](mailto:pub@idrc.ca)  
Sitio web: [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)  
ISBN 1-55250-154-X

### **National Library of Canada Cataloguing in Publication**

Baranyi, Stephen, 1962-  
Tierra y desarrollo en América Latina: perspectivas para la investigación sobre políticas / Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere, Manuel Morales.

Co-published by the International Development Research Centre

Also available in English under title: Land & Development in Latin America: Openings for Policy Research

Includes bibliographical references and index.  
ISBN 1-896770-68-1

1. Land reform—Latin America. 2. Land reform—Government policy—Latin America. 3. Land tenure—Latin America. 4. Land tenure—Government policy—Latin America. 5. Latin America—Economic conditions—1982- I. Deere, Carmen Diana II. Morales, Manuel III. North-South Institute (Ottawa, Ont.) IV. International Development Research Centre (Canada) V. Title.

HD320.5.B3715 2004

333'.0098

C2004-904900-3

---

## Índice

Agradecimientos .....	vi
Prólogo .....	vii
Reseñas biográficas .....	ix
Glosario de acrónimos .....	xi
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Política y práctica nacionales .....</b>	<b>5</b>
<b>Brazil .....</b>	<b>5</b>
<b>Los Andes .....</b>	<b>13</b>
<b>América Central .....</b>	<b>20</b>
<b>Iniciativas internacionales .....</b>	<b>29</b>
<b>Instituciones multilaterales .....</b>	<b>29</b>
<b>Donantes bilaterales .....</b>	<b>34</b>
<b>Redes de la sociedad civil .....</b>	<b>38</b>
<b>Perspectivas de la investigación .....</b>	<b>43</b>
<b>Sobre las iniciativas nacionales .....</b>	<b>43</b>
<i>Seguridad de la tenencia .....</i>	<i>43</i>
<i>Mercados de tierras .....</i>	<i>46</i>
<i>Reforma agraria .....</i>	<i>51</i>
<i>Vínculos entre la política de tierras y otras políticas públicas .....</i>	<i>52</i>
<b>Sobre las iniciativas locales y el manejo de los recursos naturales .....</b>	<b>54</b>
<b>Sobre el género y los derechos a la tierra .....</b>	<b>57</b>
<b>Sobre la tierra de los pueblos indígenas .....</b>	<b>62</b>
<b>Sobre los conflictos y su prevención .....</b>	<b>64</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>71</b>
Notas finales .....	79
Bibliografía .....	90

---

## Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a las siguientes personas por su importante contribución o comentarios sobre una versión preliminar anterior:

- Bastiaan Felipe Reydon (UNICAMP, Brasil)
- Roberto Baggio (MST, Brasil)
- Gonzalo Colque y Wilfredo Plata (Fundación TIERRA-Bolivia)
- Absalón Machado (Universidad Nacional, Colombia)
- Juan Plata (COLCIENCIAS, Colombia)
- Jesús Alemania (CEASPA, Panamá)
- Carlos Camacho (ex-MINUGUA, Guatemala)
- Sergio Fones (CNPT, Guatemala)
- Byron Garoz (CONGCOOP, Guatemala)
- Antonio Álvarez (CEPAZ/FUNDESA, El Salvador)
- Elvira Cuadra (analista independiente, Nicaragua)
- Rafael Alegría (Vía Campesina, Honduras)
- Ricardo Ramírez, (Guelph University, Canadá)
- Jolyne Sanjak (USAID, Estados Unidos)
- Rubén Echevarría (Banco Interamericano de Desarrollo)
- Isabel Lavadenz y Klaus Deininger (Banco Mundial)
- Julian Quan (DFID, Reino Unido)
- Roy Culpeper, John Foster y Omaira Mindiola (NSI, Canadá).

Asimismo, invitamos a funcionarios de la ACDI, la Comisión Europea, la FAO, el Gobierno de Brasil y la GTZ a hacernos llegar sus comentarios.

Quisiéramos dar las gracias también a nuestros colegas por su ayuda en la investigación y producción de nuestro estudio:

- Merrilee Mardon (University of Massachusetts)
- José Luis Freire y Soledad Vela (ECOLEX)
- Kristiana Powell, Lois Ross, Selena Ross, Dina Shadid y Kent Spott (NSI)
- Beatriz de Vega (traductora).

Por último, quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a colegas del IDRC, en particular a Gilles Cliche y Colleen Duggan, por concebir este proyecto y apoyarnos en todas sus etapas.

Los autores asumen la plena responsabilidad del texto.

---

## Prólogo

La erradicación de la pobreza figura, desde hace tiempo, como uno de los objetivos principales de las políticas, programas y actividades de los organismos de desarrollo. Al mismo tiempo, este tema ha sido objeto de numerosos estudios de investigación por parte de analistas de políticas y miembros de la comunidad universitaria. En la Cumbre Extraordinaria celebrada en septiembre de 2000 a instancias de las Naciones Unidas, la comunidad internacional acordó trabajar en colaboración a fin de reducir como mínimo a la mitad la incidencia de la pobreza extrema y el hambre para el año 2015, además de comprometerse con una serie de Objetivos de Desarrollo del Milenio, de decisiva importancia. En la actualidad se están invirtiendo esfuerzos considerables en actividades y trabajos de investigación para lograr estos objetivos.

En fecha más reciente, los analistas del desarrollo han profundizado sus estudios a fin de examinar la relación existente entre la pobreza y la desigualdad. Esta tendencia es fruto, en parte, del hecho de que en muchos países del mundo esa desigualdad ha aumentado considerablemente durante los últimos 25 años. Asimismo se debe a los resultados de nuevos trabajos de investigación, los cuales sugieren que el incremento de la desigualdad de los ingresos socava el crecimiento económico, lo que a su vez mina los esfuerzos para reducir la pobreza. Dicho de otro modo, erradicar la pobreza es un objetivo más fácil de lograr en las sociedades con menos desigualdades. Esta proposición sugiere que los analistas y responsables de elaborar las políticas que se proponen disminuir la pobreza deben redoblar sus esfuerzos para reducir las desigualdades relativas a la distribución de los ingresos.

La investigación sobre la relación existente entre la distribución de los ingresos, el crecimiento y la reducción de la pobreza aún está en sus albores. Además, la distribución de los ingresos está estrechamente relacionada con la distribución de los activos, sean reales o financieros: los pobres tienen menos activos, lo cual contribuye directamente a su pobreza, mientras que los ingresos de los ricos suelen ser fruto de una abundancia de activos. No obstante, los estudios acerca de la distribución de activos son incluso más limitados que los relativos a la distribución de ingresos, debido en gran parte a la falta de datos, situación que a su vez suele verse agravada en situaciones en las que existen grandes desigualdades.

Por todo ello, hoy día se otorga gran atención a la educación y la salud, lo que equivale a invertir en el capital humano de los pobres. Sin embargo, los pobres carecen también de otros bienes productivos tales como el capital. En los países en que los pobres son predominantemente rurales, la falta de propiedad o acceso a la tierra es uno de los factores fundamentales que contribuyen a la pobreza. No obstante, en la mayoría de las sociedades, la distribución desigual de la tierra se encuentra profundamente arraigada en fuerzas históricas, sociales y políticas. Los esfuerzos emprendidos para cambiar la distribución de la tierra suelen oponerse a esas fuerzas, ya que enfrentan a los grupos marginados y carentes de poder con las élites que dominan importantes recursos sociales, económicos y políticos. No resulta sorprendente, por lo tanto, que la lucha por la tenencia de la tierra en los países en desarrollo se vea acompañada a menudo de conflictos. En consecuencia, los organismos de desarrollo han evitado en particular el tema de la reforma agraria por ser una cuestión sumamente delicada desde el punto de vista político.

Es evidente que esta tendencia está cambiando en la actualidad, si bien el futuro de las reformas de las políticas de tierras se presenta salpicado de dificultades y escollos. Este oportuno estudio pasa revista a las obras y trabajos sobre el tema, y analiza las cuestiones en América Latina, poniendo de relieve las áreas a las que los investigadores y responsables de formular las políticas deben prestar una atención mucho mayor. De ese modo, realiza una contribución esencial al pensamiento acerca del desarrollo sostenible y equitativo en los años venideros.

Maureen O'Neil, Presidente  
Centro Internacional de Investigaciones  
para el Desarrollo

Roy Culpeper, Presidente  
El Instituto Norte-Sur

---

## Reseñas biográficas

**Stephen Baranyi** es Investigador Principal sobre Prevención de Conflictos en el Instituto Norte-Sur, donde dirige un estudio sobre varios países acerca de los desafíos que plantea la consolidación duradera de la paz después de la guerra, así como trabajos de investigación sobre las políticas de tierras y la prevención de conflictos. Antes de incorporarse al Instituto Norte-Sur, el Sr. Baranyi trabajó para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, donde se dedicó a nuevos programas sobre cuestiones de consolidación de la paz en América Latina y a escala mundial. Anteriormente, trabajó como analista de políticas para la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, así como varias ONG en Europa, América Latina y Canadá. El Sr. Baranyi ha publicado distintos trabajos sobre el papel de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, la sociedad civil y Canadá en el ámbito del establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz. El Sr. Baranyi cuenta con un doctorado de la Universidad York y cursó estudios de postdoctorado en la London School of Economics financiados por el Consejo de Investigaciones en Ciencias Humanas de Canadá.

**Carmen Diana Deere** es Profesora de Economía de Alimentos y Recursos, y Directora del Centro de Estudios de América Latina de la Universidad de Florida. Tiene un doctorado en economía agrícola de la Universidad de California, Berkeley. Es autora de numerosas publicaciones sobre cuestiones agrarias y de género, entre las que figuran: *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America* (2001) [trad. esp.: *Género, Propiedad y Empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina*]; *Guines, Santo Domingo and Majibacoa: Transformaciones Agrarias en el Siglo XX* (1998); y *Household and Class Relations: Peasants and Landlords in Northern Peru* (1990) [ed. esp. amp.: *Familia y Relaciones de Clase: El campesinado y los terratenientes en la sierra norte del Perú, 1900-1980*]. La profesora Deere ha recibido varios galardones, entre los que se incluyen el Premio Bryce Wood al Mejor Libro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos y el Premio al Mejor Libro del Consejo de Estudios Latinoamericanos de Nueva Inglaterra. Asimismo, ejerció con distinción las funciones de Presidenta de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (1992-94) y del Consejo de Estudios Latinoamericanos de Nueva Inglaterra (1991-92).

**Manuel Morales Feijoo** es Director Ejecutivo de la Corporación ECOLEX, una ONG de asistencia jurídica en el campo de los recursos naturales situada en Quito (Ecuador). El Sr. Morales cuenta con un diploma postgraduado en derecho ambiental del Instituto Internacional de Administración Pública de París y es autor de varias publicaciones sobre cuestiones relativas a la reforma del derecho, la conservación de los recursos naturales y los derechos de las minorías en América Latina. Durante su participación en el proyecto CARE-Ecuador, el Dr. Morales ayudó a las comunidades indígenas y afroecuatorianas, los gobiernos y otras partes interesadas en sus esfuerzos para regularizar las reivindicaciones territoriales tradicionales. Coordinó el componente de gobierno local de SUBIR, un innovador proyecto en el que participaban distintos interesados y que permitió regularizar 350 000 hectáreas de tierras comunales e individuales propiedad de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Asimismo, creó el Programa Paralegal Comunitario, que se aplica actualmente en varios países latinoamericanos.

---

## Glosario de acrónimos

ACDI	Agence canadienne de développement international/ Canadian International Development Agency ( <i>Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional</i> )
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BASIS	Broadening Access and Strengthening Input Market Systems ( <i>Ampliación del Acceso y Fortalecimiento de los Sistemas de Mercados de Insumos</i> )
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CLOC	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo
CNA	Confederação Nacional Agrária ( <i>Confederación Nacional Agraria</i> )
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNPT	Comisión Nacional Permanente de Tierras
CONGOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura ( <i>Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura</i> )
CONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
COPART	Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
COPMAGUA	Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
CPT	Comissão Pastoral da Terra ( <i>Comisión Pastoral de la Tierra</i> )
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
DFID	Department for International Development (UK) ( <i>Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido</i> )

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ( <i>Agencia Alemana de Cooperación Técnica</i> )
IDRC	International Development Research Centre ( <i>Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo</i> )
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILD	Instituto Libertad y Democracia
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INTI	Instituto Nacional de Tierras
ISRP	Iniciativa InterCumbres sobre Sistemas de Registro de Propiedad
MCRN	Manejo Comunitario de los Recursos Naturales
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ( <i>Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra - (Brasil)</i> )
MST	Movimiento Sin Tierra (Bolivia)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio

ONG	Organización no gubernamental
PCPR	Projeto de Combate à Pobreza Rural <i>(Proyecto de Combate contra la Pobreza Rural)</i>
PNRA-NR	Plano Nacional da Reforma Agrária-Nova Republica <i>(Plan Nacional de Reforma Agraria-Nueva República)</i>
PROCERA	Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar <i>(Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar)</i>
PROSEGUIR	Programa de Seguridad Jurídica Rural
PRR	Policy Research Report <i>(Informe de Investigación sobre Políticas)</i>
PT	Partido dos Trabalhadores <i>(Partido de los Trabajadores)</i>
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UDR	União Democrática Ruralista <i>(Unión Democrática Ruralista)</i>
UPAZ	Universidad de la Paz
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
USAID	US Agency for International Development <i>(Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional)</i>

*This page intentionally left blank*

---

## Introducción

Tras ser relegada a segundo plano durante más de una década en los debates sobre el desarrollo, la política de tierras ha ganado importancia rápidamente en la agenda internacional en los últimos años. Durante el decenio de 1990, América Latina vivió una ola de reformas de las políticas de tierras orientadas al mercado, desde México hasta Brasil, Ecuador y Perú, pasando por Honduras y Nicaragua. Al mismo tiempo se producían innovaciones menos visibles aunque de importancia en varios frentes diferentes: la titulación conjunta de parejas para fomentar la equidad de género; la regularización de títulos de propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras comunales; reformas institucionales y relativas al reasentamiento en situaciones posbélicas; e iniciativas locales destinadas a incrementar la capacidad de las comunidades para manejar las tierras de forma sostenible.

No obstante, al final del siglo XX, la frustración resultante del ritmo desigual con que se producían los cambios hizo que ciertos movimientos sociales y partidos políticos reavivaran la causa de las reformas agrarias redistributivas como objetivo político apremiante. Los acontecimientos vividos por Brasil, en particular el auge de movimientos sociales agrarios como el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra y la elección del Partido dos Trabalhadores con una plataforma que incluía un compromiso histórico para acometer una reforma de la tenencia de la tierra, son una muestra evidente de esta nueva tendencia de la política en América Latina.

En los últimos años se ha producido asimismo una intensa actividad internacional sobre las cuestiones relacionadas con la tierra. En América Latina, Vía Campesina y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo están coordinando los esfuerzos de los campesinos y otros movimientos populares que impulsan las reformas agrarias. Debido en

parte a estas presiones sociales, USAID, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la FAO y otros organismos oficiales están auspiciando diversas reuniones en el hemisferio para tratar temas de política y administración de tierras, además de contar con una importante cartera de subvenciones, préstamos y proyectos de cooperación técnica en ese ámbito. El informe de investigación sobre políticas de tierras elaborado en fecha reciente por el Banco Mundial (PRR, por sus siglas en inglés) puede marcar una etapa decisiva en esta actividad.<sup>1</sup> El PRR resume las enseñanzas acumuladas y llega a las siguientes conclusiones:

- mejorar la seguridad de la tenencia, el acceso a la tierra y su uso socialmente adecuado son esenciales para contribuir al crecimiento, la reducción de la pobreza y el buen gobierno;
- es necesario adaptar los enfoques a las circunstancias de cada país en particular, y los gobiernos deben elaborar estrategias nacionales coherentes en consulta con la sociedad civil;
- existe toda una gama de opciones para promover una mayor seguridad de la tenencia y un mayor acceso a la tierra, desde las reformas legales e institucionales para liberalizar los mercados, hasta las reformas agrarias redistributivas;
- si bien en algunos lugares del mundo la reforma agraria redistributiva puede ser un instrumento al que recurrir en última instancia, en América Latina puede resultar más urgente debido a las tendencias extremas de concentración de tierras de esa región. Así y todo, la historia sugiere que las reformas agrarias deben ser realizadas de forma innovadora a fin de evitar los resultados subóptimos obtenidos en el pasado;
- la investigación puede ser un instrumento que permita la elaboración fundamentada de políticas innovadoras y el aprendizaje continuo en este ámbito.

¿Está América Latina avanzando hacia una nueva generación de nuevas reformas agrarias en favor de los pobres? ¿Cuáles son las verdaderas oportunidades y limitaciones con relación a esas políticas, a nivel local, nacional e internacional? ¿Qué papel está desempeñando la investigación y qué papel podría desempeñar a fin de hacer un seguimiento de los esfuerzos desple-

gados y revelar opciones políticas? Éstas son las cuestiones que subyacen al presente estudio.

El estudio ha sido elaborado por encargo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) en el marco de la revisión de sus opciones de programación para el período de 2005 a 2010. El IDRC, una destacada entidad de financiamiento de la investigación sobre el desarrollo internacional, ha apoyado un pequeño número de estudios sobre las cuestiones relativas a la tierra en la región de las Américas. A través de la interacción con sus socios de investigación, principalmente en los Andes y América Central, así como con organismos donantes internacionales, el IDRC llegó a la conclusión de que sería útil estudiar las principales tendencias en los debates sobre políticas de tierras mantenidos en la región, examinar de qué forma contribuye la investigación a la práctica e identificar opciones para la investigación futura en materia de políticas. El presente documento fue utilizado por el IDRC en el marco de su planificación. También esta siendo publicado con objeto de fomentar la adopción de medidas fundamentadas, en la comunidad más amplia.

De forma resumida, el documento sugiere la posibilidad de que América Latina no esté preparada para una transformación radical en materia de políticas de tierras, si bien está experimentando algunas tendencias preocupantes y es objeto de un amplio abanico de iniciativas sobre política y administración de tierras. Los investigadores tienen un papel decisivo que desempeñar a la hora de elucidar alternativas políticas y supervisar los resultados. El estudio identifica una serie de cuestiones cuya investigación podría influir en la elaboración de políticas. Éstas se pueden agrupar en cuatro apartados:

- monitorear las reformas orientadas al mercado, haciendo un seguimiento de las iniciativas para modernizar los catastros y los registros de la propiedad, liberalizar la titulación de tierras y regularizar la tenencia de los pueblos indígenas, liberalizar las ventas de tierras y mercados de arrendamiento, crear nuevos fondos de tierra y cambiar los regímenes de impuestos sobre la propiedad, y examinando detenidamente sus resultados para los pobres, las mujeres y los pueblos indígenas en particular;

- explorar alternativas mas allá de las reformas orientadas al mercado, incluyendo las reformas agrarias redistributivas y las cooperativas de producción;
- estudiar los esfuerzos para articular iniciativas de políticas de tierras locales y nacionales en ámbitos como la titulación, el crédito, la fiscalidad y el manejo de conflictos;
- reconsiderar los vínculos entre las políticas de tierras y los conflictos armados, incluyendo las consecuencias para la conflictividad de las tendencias hacia la reconcentración de la propiedad en ciertos países, y las opciones para articular medidas a corto plazo tales como el reasentamiento de excombatientes, con los cambios estructurales necesarios para prevenir el resurgimiento de las guerras.

Es necesario realizar nuevas investigaciones sobre estas cuestiones en la mayoría de los países de la región, aunque Brasil sobresale ya que presenta un contexto en el que la voluntad política, la presión social, el compromiso internacional y la existencia de distintos enfoques ofrecen un entorno propicio para la investigación influyente en los próximos años. Algunas de estas cuestiones exigen asimismo que se efectúen comparaciones transnacionales.

Conviene realizar varias advertencias. El presente documento es un estudio para delimitar el alcance y no para efectuar un análisis profundo de un determinado país, donante o tema de fondo. Nuestra intención es ofrecer un panorama de los principales contextos, cuestiones, actores y oportunidades actuales de investigación en materia de políticas. Sin embargo, debido a las limitaciones de tiempo y espacio, hemos centrado nuestra atención geográfica en Brasil, los Andes y América Central. En cuanto al fondo, nos hemos centrado en los debates sobre el acceso a la tierra y la tenencia y uso de la tierra en ámbitos rurales. Sólo abordamos brevemente los debates acerca del desarrollo rural, la descentralización y el comercio, entre otros. Por último, se trata de un estudio documental, aunque los autores realizaron algunas entrevistas y mantuvieron correspondencia con varias fuentes de información. Algunas de las lagunas pendientes se abordan en las obras citadas en el documento. Esperamos que los estudios futuros suplirán las otras.

---

## Política y práctica nacionales

### Brasil

Desde su regreso a la democracia en 1985, Brasil ha sido uno de los principales países de América Latina en emprender de forma activa la reforma agraria. Ese año se aprobó el Plano Nacional da Reforma Agrária-Nova Republica (PNRA-NR), que afirmaba el compromiso del gobierno para expropiar las tierras mediante el pago de indemnizaciones en interés de la justicia social.<sup>2</sup> Las propiedades productivas, independientemente de su tamaño, fueron exentas de la expropiación. Este compromiso con la reforma agraria y la limitación de la expropiación a las propiedades que no tienen una función social, se mantuvo en la Constitución Federal de 1988.

La reforma agraria se incluyó en el programa nacional fruto, una vez más, del número creciente de ocupaciones de tierras que empezó a finales de la década de 1970. El movimiento de los sin tierra, el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), se constituyó oficialmente en 1984 y para finales de esa década se estaba organizando en 22 estados brasileños. Sus esfuerzos han contado con el apoyo a escala nacional de la Comissão Pastoral da Terra (CPT), una ONG de la iglesia católica. El otro gran defensor de la reforma agraria ha sido el sindicato de trabajadores rurales, la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), integrado por trabajadores agrícolas asalariados, arrendatarios y agricultores familiares, que desde 1963 está organizado a nivel municipal, estatal y nacional. A mediados de la década de 1990, la CONTAG organizaba también ocupaciones de tierras y colaboraba/competía con el MST a fin de acelerar el ritmo de la reforma agraria. Además, existen en la actualidad entre 60 y 70 organizaciones de menor tamaño dedicadas también a la lucha por las tierras a nivel regional y estatal.

La diferencia entre la cuestión de la reforma agraria en Brasil, en comparación con otros países latinoamericanos, consiste en el sólido apoyo con que cuenta en las zonas urbanas y entre la clase media en Brasil. El alto índice de migración rural-urbana, junto con la incapacidad de la industria para absorber nuevos activos, ha dado lugar a una elevadísima tasa de desempleo y subempleo urbano, una explosión de la delincuencia y un deterioro de la calidad de vida urbana. Habida cuenta de la concentración sumamente elevada de las tierras en Brasil<sup>3</sup> y el hecho de que gran parte de ellas no son productivas, la reforma agraria ofrece la posibilidad de crear más trabajos rurales directos e indirectos a un costo menor que una inversión comparable en la industria. Así pues, se espera que una reforma agraria de la suficiente envergadura y profundidad, mediante el incremento de los ingresos rurales y la dinamización de los municipios rurales, reduzca la migración rural-urbana y contribuya a un crecimiento más equilibrado y equitativo.<sup>4</sup>

La principal oposición a la reforma agraria ha sido ejercida por el grupo de presión de los hacendados, la União Democrática Ruralista (UDR), que comenzó como el grupo de presión antirreformista dentro del congreso nacional a mediados de la década de 1980 y, posteriormente, se convirtió en una organización nacional. Está aliado en la mayoría de las cuestiones con la Confederação Nacional Agrária (CNA), la asociación nacional de sindicatos estatales y municipales de trabajadores agrícolas. Como resultado de su influencia combinada, los esfuerzos para implementar la reforma agraria fueron mínimos hasta 1995.

En gran medida para responder a una escalada de las ocupaciones de tierras por parte de los movimientos sociales y a la violencia rural, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el ritmo de expropiación de tierras y organización de los asentamientos de la reforma agraria incrementó considerablemente. Aunque el nivel de éxito de su gobierno haya sido objeto de controversia, no cabe duda de que durante la época de Cardoso se expropió más tierras y se benefició a más familias que durante los treinta años de reforma agraria precedentes. Según los datos oficiales, entre 1995 y septiembre de 2002, 635 035 familias se beneficiaron de sus distintos esfuerzos de reforma agraria;<sup>5</sup> en comparación, entre 1964 y 1994 solamente 218 534 familias se beneficiaron. La superficie expropiada, equivalente a unos 20 millones de hectáreas, corresponde a aproximada-

mente seis por ciento de la superficie agrícola útil registrada en el censo agrícola de 1995/96.<sup>6</sup>

El objetivo del gobierno de Cardoso era hacer viable la agricultura familiar. Prometió proporcionar a cada familia beneficiaria un plan de financiamiento que incluía un subsidio de asentamiento y tres líneas de crédito del Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (PROCERA) para capital de trabajo e inversiones en infraestructura social y productiva. El costo medio de la expropiación por parcela fue en un principio bastante elevado aunque, como resultado de la macroestabilidad y de los esfuerzos concertados para reducir la sobrevaloración de las propiedades en el proceso de expropiación, el costo medio disminuyó en más de un 50 por ciento para 2001.<sup>7</sup> Por otra parte, a fin de impulsar la venta de tierras no productivas y hacer su utilización más eficiente, en 1996 el gobierno incrementó el impuesto territorial sobre las tierras ociosas, según una tasa fijada en función del tamaño de la explotación y del nivel de utilización de las tierras.<sup>8</sup> A esta medida se sumaron esfuerzos para modernizar el catastro de la propiedad rural y crear un registro nacional de la propiedad. Gracias a estos esfuerzos, por ejemplo, se ha podido identificar con mayor precisión las tierras nacionales tituladas ilegalmente. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer a fin de que el catastro de tierras y el registro de la propiedad contribuyan a incrementar la transparencia de los mercados.<sup>9</sup>

El gobierno de Cardoso ensayó también distintos medios de descentralizar la reforma agraria. La iniciativa más importante fue la Cédula da Terra, un proyecto piloto de 150 millones de dólares US para implementar la reforma agraria asistida por el mercado, financiado parcialmente por el Banco Mundial en cinco estados del Noreste. En 1998, se creó asimismo el Banco da Terra con la esperanza de que el programa de reforma agraria asistida por el mercado se ampliara a escala nacional. La idea central subyacente al programa de reforma agraria asistida por el mercado es que si se sustituye la expropiación estatal de las tierras con la negociación directa entre comprador y vendedor, el proceso será menos conflictivo y el precio de la tierra será menor.<sup>10</sup> Se espera que efectivamente el precio de la tierra disminuya ya que los hacendados reciben el pago completo en efectivo en lugar de recibirlo parcialmente en bonos del gobierno, y también porque los beneficiarios tratarán de comprar la tierra a un costo menor puesto que deben reembolsar al gobierno los fondos financiados para realizar la compra.

El Banco da Terra difiere del programa Cédula da Terra en el hecho de que la lucha contra la pobreza no es uno de sus objetivos. Por consiguiente, pueden participar en él beneficiarios con ingresos familiares más elevados que los permitidos en la Cédula da Terra. Además, todo el financiamiento se realiza en forma de préstamos. El programa de la Cédula da Terra cuenta con un plan flexible de financiamiento de préstamos-subsidios según el cual cada beneficiario recibe una suma fija; el importe utilizado para comprar la tierra se considera un préstamo, mientras que el resto constituye un subsidio. La parte de subsidio está destinada a cubrir los costos de asentamiento, la adquisición de asistencia técnica y las inversiones en infraestructura. Ésta fue la parte financiada por el préstamo inicial del Banco Mundial de 90 m. de dólares US. El financiamiento ofrecido por el gobierno para la compra de la tierra debe ser reembolsado en un período de 20 años a una tasa de interés del cuatro por ciento. La Cédula da Terra se proponía beneficiar a 15 000 familias en un período de tres años (de 1998 a 2000) con 400 000 hectáreas de tierra.<sup>11</sup>

El programa de reforma agraria asistida por el mercado desató una gran controversia entre los movimientos sociales. Éstos consideraron que el gobierno federal se estaba desentendiendo de su responsabilidad con relación a la redistribución de las tierras mediante la descentralización del proceso, y tenían que el programa de reforma agraria asistida por el mercado acabara sustituyendo la expropiación de las tierras por parte del Estado. El MST, más concretamente, consideraba esta situación como una parodia, puesto que recompensaría a los hacendados por su concentración injusta de tierras. Además, teniendo en cuenta el poder de la clase de los hacendados a nivel estatal y local, esta transferencia de responsabilidades pondría la reforma agraria precisamente en manos de quienes tradicionalmente se habían opuesto a ella y fortalecería las relaciones patrón-cliente.<sup>12</sup>

Por otra parte, el programa Cédula da Terra fue creado en un momento de escalada de la tensión entre los movimientos sociales y el Estado. Las ocupaciones de tierras alcanzaron un récord entre 1996 y 1999, con una media anual en torno a las 500.<sup>13</sup> El Estado tomó la iniciativa en el año 2000 declarando una moratoria de dos años sobre la investigación para determinar si las propiedades ocupadas de ese modo podían ser expropiadas, e inhabilitando automáticamente a los participantes en las ocupaciones como posibles beneficiarios de la reforma. A estas medidas se sumaron lo que el

MST consideró como una persecución del movimiento, que estuvo marcada por la encarcelación de varios de sus líderes, imputados con distintos cargos, y la acusación del MST de apropiación indebida del crédito provisto para los asentamientos de la reforma agraria.<sup>14</sup> Además, a fin de reducir el papel de los movimientos sociales en la selección de los beneficiarios de la reforma agraria, el gobierno inició un nuevo proceso de selección de beneficiarios en 2000 que permitía a quienes deseaban tierras solicitarlas directamente al INCRA completando un formulario en la oficina de correos. Los movimientos sociales respondieron instando a sus miembros a solicitar tierras y más de 750 000 personas lo hicieron.<sup>15</sup>

La estrategia del gobierno de “divide y vencerás” incluyó persuadir a la CONTAG para que participara en una nueva variante de estrategia de reforma agraria asistida por el mercado. En colaboración con el Banco Mundial, se diseñó un programa de 400 millones de dólares US, el Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), destinado a los pobres rurales en 14 estados. Se diferencia del programa Cédula da Terra en el hecho de que los posibles beneficiarios deben organizarse en asociaciones jurídicamente reconocidas, como los sindicatos a nivel municipal de la CONTAG.<sup>16</sup> El programa tiene como objetivo beneficiar a 50 000 familias entre 2002 y 2004, y está administrado por los Consejos de Desarrollo Rural Sostenible estatales y locales en los que participa la CONTAG.

No obstante, la CONTAG mantuvo su oposición a la idea de la reforma agraria asistida por el mercado, sobre todo al Banco da Terra.<sup>17</sup> Junto con el MST, reclama una enmienda constitucional que fijaría un límite al tamaño máximo de la propiedad de la tierra, y la sujeción a la expropiación de las propiedades de más de 35 módulos fiscales. Esta última reivindicación se ha convertido en el centro de una campaña nacional, que cuenta con el apoyo del Partido dos Trabalhadores (PT).

La necesidad de una reforma agraria masiva y relativamente rápida fue parte en todo momento de la plataforma de la campaña de Lula (Luis Inácio da Silva) en sus cuatro intentos por hacerse con la presidencia como candidato del PT. Con su estreno como Presidente en 2003 había grandes expectativas de que una reforma agraria ampliada figurara entre sus primeras iniciativas. En vez de ello, durante sus primeros seis meses como Presidente de Brasil, Lula decidió concentrarse en los pobres y los agricultores famil-

iares. A mediados de 2003, se anunciaron varias iniciativas para aumentar la producción de alimentos para el mercado interno, ampliar el empleo y los ingresos rurales, y terminar con el hambre.

El programa de lucha contra el hambre (Fome Zero) tiene por misión proveer a 44 millones de personas un subsidio alimentario para el 2006. Su creciente demanda de granos básicos debería satisfacerse mediante un apoyo sin precedentes a la agricultura familiar. Un programa de 5 400 millones de reales, el Plano Safra 2003-04, incluye un incremento del 50 por ciento con relación a los años precedentes en la disponibilidad de créditos para la producción de alimentos, así como la ampliación de una serie de líneas de crédito del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF), entre ellas una para las mujeres agricultoras. Además, el organismo estatal de comercialización debe garantizar la compra de toda la producción de los asentamientos de la reforma agraria y otros agricultores familiares a un precio mínimo garantizado; estos suministros de alimentos se pondrán directamente a disposición del programa Fome Zero.<sup>18</sup>

Si bien los movimientos sociales han acogido con satisfacción esta iniciativa y la consideran necesaria para consolidar los asentamientos de la reforma agraria, siguen presionando para ampliar una reforma agraria integral.<sup>19</sup> Observan con alarma el hecho de que el presupuesto del INCRA para la adquisición de tierras haya sido reducido durante el año 2003, al mismo tiempo que el gobierno del PT lucha por financiar sus nuevos programas sociales y cumplir con sus obligaciones del servicio de la deuda y objetivos macroeconómicos del FMI.<sup>20</sup> En una propuesta presentada a Lula en julio de 2003, el MST reclamó que se dieran tierras a un millón de familias entre 2003 y 2006, así como el asentamiento inmediato de las 120 000 familias que se encuentran actualmente en campamentos.<sup>21</sup> El gobierno respondió prometiendo para el 2004 el mayor presupuesto para la adquisición de tierras de la historia de la reforma agraria.<sup>22</sup>

Brasil ha sido el principal país en realizar esfuerzos importantes de reforma agraria en la década de 1990. Ofrece abundantes oportunidades para realizar investigaciones futuras puesto que ha distribuido tierras según distintas modalidades y formas de organizar la producción. Con respecto a la organización de la producción, se han realizado pocos estudios para comparar los resultados en materia de bienestar en los asentamientos constituidos como cooperativas de producción y los de los agricultores familiares

individuales. Lo que dota de un interés especial al caso de Brasil es el hecho de que la decisión de formar una cooperativa de producción no ha sido impuesta por los planificadores de la reforma agraria “desde arriba”, como ocurrió en las reformas agrarias anteriores. Más bien, esta decisión ha sido promovida a instancias del MST con una asistencia especial relativamente escasa por parte del Estado. Además de facilitar la oferta de infraestructura y otros bienes públicos, varias cooperativas de producción han desarrollado actividades agroindustriales con éxito, diversificando de ese modo los ingresos y generando empleos para familiares como las mujeres y los jóvenes.

Brasil es también el principal país que está realizando en la actualidad esfuerzos de reforma agraria asistida por el mercado, junto con la reforma tradicional. Aun cuando los efectos del modelo negociado no han sido evaluados adecuadamente, el proyecto experimental Cédula da Terra se amplió a escala nacional poco después de su inicio. Según el PRR del Banco Mundial, los resultados positivos de este modelo hasta la fecha son que los precios de compra de tierras son inferiores a los precios bajo la reforma agraria tradicional, que el programa ha ampliado el tipo de tierra disponible para la redistribución, así como los beneficiarios que pueden optar a ella, y que ha mejorado también su bienestar.<sup>23</sup> Un artículo reciente, basado en el análisis de los mismos documentos de que disponía el Banco Mundial, cuestiona muchas de esas conclusiones, en particular con respecto al bienestar de los beneficiarios.<sup>24</sup>

Uno de los principales puntos en entredicho que merece la pena ser investigado más a fondo es el proceso de selección de los beneficiarios. Los partidarios del modelo descentralizado sostienen que una de sus ventajas es la “autoselección”, puesto que sólo las personas con las competencias para la agricultura y la dedicación necesaria estarán interesadas en comprar tierras o asumir una hipoteca. Los posibles beneficiarios, sin embargo, están obligados a formar una asociación para negociar la compra de la tierra, y es esta asociación la que es responsable de la hipoteca y de tomar las decisiones relativas a las inversiones colectivas que deban realizarse. En el proyecto Cédula da Terra se prestó poca atención al modo en que se formarían estos grupos y al hecho de si tendrían la cohesión interna necesaria para funcionar como una comunidad. En muchos casos, las élites locales manipularon el proceso de selección de beneficiarios, y muchos de estos grupos fueron formados para servir a sus intereses, a fin de obtener acceso a los recursos del proyecto, con pocas probabilidades de sostenibilidad. En

el diseño de la segunda etapa del proyecto (el PCPR), se reconoció este hecho como una posible falla, y se otorgó a la CONTAG y sus sindicatos de nivel municipal un papel prominente en la selección de los beneficiarios y la organización de las asociaciones.

Así pues, Brasil ofrece una oportunidad única para estudiar distintos tipos de asentamientos de reforma agraria según el modo en que fueron formados y la relación con su cohesión social y sostenibilidad, por ejemplo: asentamientos tradicionales formados por una sólida participación comunitaria en la lucha por la tierra bajo la dirección del MST y la CONTAG, en comparación con los asentamientos organizados con el objetivo de comprar tierras a instancias de élites locales (Cédula da Terra) o la CONTAG (el PCPR).<sup>25</sup> Este marco comparativo sería útil también para responder a la pregunta de si los beneficiarios del programa de reforma asistida por el mercado serán capaces de pagar las deudas contraídas para adquirir la tierra, y los efectos que tendrá en el bienestar de las familias beneficiarias.<sup>26</sup>

Dado el tamaño de Brasil, es importante que los estudios de este país tomen en cuenta sus variaciones regionales con respecto a la geografía social y física. Hay muchos estudios de caso sobre los asentamientos de la reforma agraria en distintos lugares de Brasil.<sup>27</sup> Lo que hace falta, a fin de orientar la investigación en el futuro, es sintetizar por región estas experiencias de reforma agraria hasta la fecha.

Una de las posibles ventajas del programa de reforma asistida por el mercado en Brasil es que se dirige a tierras que de otro modo no podrían ser expropiadas, por lo que una serie de analistas consideran que este programa complementa los esfuerzos de reforma agraria tradicional. Además, la demanda suele centrarse en la tierra ubicada cerca de los grandes centros urbanos, donde la infraestructura es adecuada. Sin embargo, parece que gran parte de la tierra improductiva y potencialmente sujeta a la expropiación, está ubicada en el centro y en otras regiones poco accesibles del país. Éste será precisamente uno de los grandes desafíos a los que se enfrentará el gobierno de Lula para hacer avanzar la reforma agraria redistributiva. Para solucionarlo, es posible que tenga que legislar el límite propuesto al tamaño absoluto de las propiedades, una medida sumamente controvertida.

Dada la coexistencia de distintos enfoques para abordar la política de tierras y la reforma agraria, la sólida capacidad nacional en materia de inves-

tigación y la firme voluntad política del país, Brasil ofrece un laboratorio único para estudiar los esfuerzos en el ámbito de la política de tierras. Entre las cuestiones clave objeto de investigación en los próximos años se incluyen:

- comparar las trayectorias de los enfoques de reforma agraria descentralizados y orientada al mercado con los experimentos de reforma agraria redistributiva, desde la óptica de la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad de género;
- hacer un seguimiento de los resultados de las cooperativas de producción y las explotaciones agrícolas individuales, y examinar en qué medida el apoyo estatal y la organización social interna repercuten en los resultados de eficiencia y bienestar para los beneficiarios;
- enmarcar los distintos experimentos de reforma agraria en su contexto local y, en particular, examinar de qué manera han influido en los resultados las élites locales y determinados movimientos sociales.

## Los Andes

Los países de la región andina tienen también complejas historias de innovación y problemas persistentes en el ámbito de la política de tierras. En Bolivia, Colombia y Perú, durante la época posterior a la Segunda Guerra Mundial se iniciaron reformas agrarias de gran alcance con vistas a resolver desigualdades históricas en la distribución de las tierras, conflictos violentos y el estancamiento del sector agrícola. Durante la década de 1990, se instituyeron en varios países andinos reformas adicionales orientadas al mercado. Se han producido ciertas novedades para tratar la situación especial de las tierras de los pueblos indígenas.<sup>28</sup> Con todo, sigue existiendo una presión social continua en favor de la implementación de reformas de mayor alcance, desde Bolivia hasta Venezuela. La ampliación de la producción de narcóticos ha repercutido profundamente en estos procesos. Esta sección examina los debates de política de tierras mantenidos actualmente en la región de los Andes, especialmente en Bolivia y Colombia, y concluye con una serie de observaciones sobre cuáles podrían ser las prioridades de la investigación.

En Bolivia se inició una profunda reforma agraria en 1953 que puso término a un sistema semifeudal en las tierras altas, según el cual un pequeño estrato de grandes terratenientes mantenía a la mayoría de los pequeños campesinos indígenas en una situación de extrema servidumbre. Gracias a estas reformas, las comunidades indígenas tradicionales se reorganizaron en un nuevo sistema agrario, pero no contaron con un apoyo estatal adecuado durante las décadas posteriores. El Estado centró su atención en la apertura de la frontera agrícola y el desarrollo de la agroindustria en los llanos orientales. En la década de 1980 surgió un intenso debate a propósito de la modernización de la ley de 1953, en el contexto de medidas gubernamentales más amplias de liberalización económica. En 1996 se adoptó la Ley INRA por la que se creaba el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Como resultado de la presión social, la ley combinaba nuevas medidas de liberalización, consolidaba el papel del INRA y otras entidades estatales como actores en los mercados de tierras, fortalecía los derechos territoriales tradicionales de las comunidades indígenas y mantenía el umbral de *jure* sobre los grandes latifundios.<sup>29</sup>

Esta Ley INRA de 1996 ha recibido críticas provenientes de distintas direcciones. Algunos líderes indígenas, inspirados por la Campaña 500 Años de Resistencia realizada a principios de la década de 1990, reivindican un retorno aún más radical a las normas y formas tradicionales de organización social. Otros abogan por un retorno al principio de “la tierra para quien la trabaja” codificado en la reforma de 1953. Todos defienden también un mayor apoyo por parte del Estado al desarrollo rural integral en las tierras del altiplano. El Movimiento Sin Tierra (MST) de Bolivia, por su parte, exige que las tierras de los llanos orientales en exceso u ocupadas de forma ilegal sean redistribuidas a los campesinos sin tierras. En el extremo opuesto, los grandes terratenientes reclaman la regularización de las propiedades obtenidas durante las décadas de 1970 y 1980 (en algunos casos en dudosas circunstancias legales), la reducción de los impuestos sobre la propiedad y la provisión de crédito para sus empresas en mejores condiciones económicas. Algunos propietarios de tierras han formado fuerzas de seguridad privadas para proteger sus bienes de las ocupaciones dirigidas por el MST. Por otra parte, las profundas discrepancias acerca de cómo tratar a los cultivadores de coca no hace sino avivar este debate.<sup>30</sup> El punto muerto alcanzado entre estas posiciones fue uno de los factores que contribuyó a las protestas sociales y al cambio de gobierno ocurridos en octubre de 2003. El desafío que se le

plantea al gobierno del Presidente Mesa y a sus sucesores consiste en elaborar una estrategia viable para solucionar la situación de los campesinos indígenas en el altiplano y la conflictiva mezcla de reivindicaciones relacionadas con la tierra en el oriente.<sup>31</sup>

En este contexto, se ha producido un incremento de las investigaciones sobre cuestiones de políticas de tierras por parte de las instituciones bolivianas en los últimos años. Una de las corrientes de estudios realizados ha sido encabezada por la Fundación TIERRA Bolivia, en colaboración con otros centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil. Estas entidades han utilizado métodos participativos para examinar las realidades de la tenencia de la tierra, el acceso a la misma y su utilización en distintas partes del país, y elaborar propuestas de políticas con las que acercar las posiciones antagonistas. El trabajo realizado por estas instituciones incluye una serie de recomendaciones detalladas encaminadas a: invertir la fragmentación de las pequeñas propiedades en las tierras del altiplano mediante iniciativas de colaboración tripartita con la participación del Estado, el sector privado y las comunidades; definir iniciativas comunitarias dirigidas por el Estado para regularizar los títulos de tierras; respetar las decisiones de las comunidades indígenas relativas a la titulación de la tierra y la organización social; reformar el INRA y promover una mayor supervisión social de sus acciones; identificar las tierras ocupadas ilegalmente en los llanos orientales que podrían ser redistribuidas a los campesinos sin tierras, y apoyar a nuevos beneficiarios de la reforma agraria mediante programas de desarrollo rural integrado; estimular los mercados de arrendamiento de tierras e incrementar el acceso de los jóvenes y los pequeños propietarios a los bienes productivos.<sup>32</sup>

En Colombia, los procesos de participación que llevaron a la adopción de la Constitución de 1991 abrieron las puertas a reformas en varios campos, incluida la adopción, en 1994, de la Ley 160 de reforma agraria. Esta ley codificaba una serie de reformas destinadas a liberalizar los mercados de tierras y fomentar al mismo tiempo la propiedad de la tierra por parte de los campesinos pobres y trabajadores agrícolas por medios tradicionales. Los beneficiarios debían recibir subsidios para adquirir tierras elegidas por ellos o cuya transferencia fuera negociada con la intervención del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Después de 12 años de trabajar la tierra y tras haber devuelto el monto del préstamo, los beneficiarios

recibirían los títulos de la tierra. La Ley incluía disposiciones innovadoras como las relativas a la titulación conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes, así como el otorgamiento de prioridad a las familias encabezadas por mujeres y las mujeres desplazadas por la violencia.<sup>33</sup>

Los resultados de esta Ley han sido ambiguos. El gobierno obtuvo del Banco Mundial un préstamo de 50 millones de dólares US para financiar la implementación descentralizada en cinco municipios. Tanto ésta como otras iniciativas locales llevadas a cabo con el apoyo nacional llevaron a un incremento del número de beneficiarios de la reforma agraria en 1996-1997. Aun así, algunos analistas sostienen que desde entonces se ha producido un marcado incremento de las propiedades de tamaño superior a las 200 hectáreas, mientras que el número de propiedades de tamaño mediano ha disminuido.<sup>34</sup> Para el año 2000, un estudio concluyó que la ley había sido incapaz de reformar la estructura agraria en Colombia.<sup>35</sup> En este contexto, el INCORA fue sustituido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Algunos críticos sugieren que este cambio institucional tendrá pocas repercusiones dado que no se ha visto acompañado por una estrategia para reactivar la economía campesina.<sup>36</sup> Además, estos procesos no han repercutido de forma significativa en el conflicto armado o en la reivindicación, por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y gran parte de los movimientos sociales rurales, de reformas agrarias de mayor amplitud.<sup>37</sup>

Un conjunto de factores que socava la reforma agraria y el desarrollo rural ha sido la extensión de la producción de narcóticos en el campo, el enorme incremento del número de apropiaciones y adquisiciones de tierras por parte de los grandes narcotraficantes para lavar el dinero procedente del comercio de drogas, y el consiguiente aumento de las actividades de las fuerzas paramilitares y guerrillas.<sup>38</sup> Un experto colombiano calcula que desde inicios de los años 1990 los traficantes de drogas y sus aliados paramilitares se han apropiado de entre tres y cuatro millones de hectáreas de tierras de cultivo, una superficie superior a la redistribuida por el gobierno en los 35 años anteriores.<sup>39</sup> En 1996, el gobierno respondió a este nuevo problema con la aprobación de la Ley 333, por la que se autorizaba la expropiación forzosa, sin indemnización, de las tierras y otros bienes adquiridos ilegalmente por los traficantes de drogas. El Plan Colombia, financiado por Estados Unidos, se propone también frenar el crecimiento del sector de los narcóticos mediante una combinación de acciones de erradi-

cación agresiva, medidas de seguridad, reformas de gestión gubernamental y desarrollo rural alternativo. Dilucidar si esta estrategia está dando buenos resultados o empeorando la situación es objeto de un intenso debate. Lo que resulta evidente es que elaborar una mezcla de políticas que puedan poner freno de forma eficaz a la contrarreforma agraria y el comercio de drogas, solucionar las desigualdades en materia de desarrollo rural y resolver el conflicto armado constituyen desafíos profundos y persistentes.

La Universidad Nacional de Colombia coordina en la actualidad un importante examen de los trabajos de investigación realizados y los vínculos/lagunas de las políticas-estudios en el ámbito del desarrollo rural en Colombia. Un informe preliminar documenta una tradición extraordinariamente rica de estudios que tratan de la reforma agraria, los enfoques orientados al mercado, las instituciones de implementación de políticas de tierras, la contrarreforma agraria y el comercio de drogas, sus vínculos con los desplazamientos internos y el conflicto, la situación de las comunidades indígenas y afrocaribeñas, las cuestiones de género, etc. Muchos de estos temas se han estudiado a escala regional, un hecho decisivo habida cuenta de la diversidad geográfica de Colombia. En los últimos años se han emprendido asimismo importantes trabajos de investigación política e iniciativas de diálogo, tales como la Misión Rural de Colombia en 1997-1998. Ésta última generó un gran número de estudios temáticos y contó con el apoyo de la comunidad internacional, sobre todo del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>40</sup>

El estudio de la Universidad Nacional de Colombia examinará las repercusiones de esta investigación en la elaboración de políticas. Este estudio será completado en 2004, y debería generar ideas sobre los trabajos de investigación que podrían realizarse para contribuir a la elaboración de políticas en el futuro. Mientras tanto, Colombia será un terreno idóneo para observar los resultados de las medidas de reforma agraria orientada al mercado y más tradicional, y su coexistencia con contrarreformas, el comercio de drogas y el conflicto violento.

Venezuela también ha vuelto a retomar la agenda de las políticas de tierras, sobre todo desde que el gobierno de Chávez aprobó una nueva Ley de Tierras en noviembre de 2001. Esta ley se propone solucionar los problemas de las desigualdades en la tenencia de la tierra y la subutilización de determinados latifundios, y promover una mayor producción agrícola nacional y

seguridad alimentaria. En enero de 2002 se creó el Instituto Nacional de Tierras (INTI) para dirigir su aplicación. El INTI coordina sus esfuerzos con los ministerios responsables de la fiscalidad, la agricultura, la educación y la justicia a fin de fomentar un enfoque integrado del desarrollo rural.

Las actividades del Instituto han convergido con las reivindicaciones de numerosos comités locales de tierras y organizaciones intermedias como la Coordinadora Nacional Agraria. Sin embargo, según un análisis publicado recientemente, el INTI se ha topado también con la resistencia de funcionarios en otros ministerios, gobernadores regionales, propietarios locales de tierras y sus federaciones nacionales. Parece ser que algunos propietarios de tierras están contratando a asesinos, algunos de ellos vinculados a las fuerzas paramilitares colombianas, para deshacerse de los líderes campesinos locales. En agosto de 2003, este programa había transferido 1,34 millones de hectáreas de tierra de cultivo a 62 000 familias y tenía por objetivo transferir otras 700 000 hectáreas para el año 2005. No obstante, este proceso ha coincidido con los conflictos políticos más generales que vive Venezuela. El autor subraya que la Ley de Tierras fue una de las primeras leyes anuladas por los golpistas (respaldados por Estados Unidos) en abril de 2002 y cita a activistas campesinos que advertían de que “si nos quitan todo esto, habrá una guerra civil...”.<sup>41</sup>

Teniendo en cuenta estas situaciones nacionales tan diferentes, surgen varios temas que podrían prestarse a una investigación comparativa, a saber:

- ¿Qué factores afectan la implementación de los enfoques mixtos de legislación agraria (combinando determinadas medidas de liberalización con la intervención del sector público y la aceptación de las instituciones tradicionales)? ¿Cuáles son los efectos de estos enfoques en los patrones de concentración de las tierras, los derechos de los pueblos indígenas, y la equidad entre géneros?
- ¿Cómo se están desempeñando los “nuevos” organismos agrarios como el INRA, INCODER y el INTI, y qué apoyo reciben de las políticas más amplias de desarrollo rural?
- ¿Cuál es la interacción en constante evolución entre la producción de narcóticos, la violencia armada, la lucha política y las políticas de tierras dentro de esta subregión?

- ¿Qué repercusiones podría tener una mayor liberalización del comercio en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas y a través de la Organización Mundial del Comercio, sobre el acceso a la tierra y la tenencia y uso de la tierra, así como en las perspectivas de desarrollo rural sostenible?

Aunque no se deberían prejuzgar las conclusiones del estudio elaborado por la Universidad Nacional, las siguientes cuestiones destacan como posible objeto de estudios adicionales sobre políticas en Colombia:

- ¿Cuáles han sido los resultados de la Ley 160, qué implicaciones ha tenido la creación del INCODER y cómo se han desempeñado los beneficiarios a corto y largo plazo? ¿De qué modo la política de tenencia de la tierra se ve o no respaldada por programas más amplios de desarrollo rural? ¿Cómo están articulándose las iniciativas nacionales y locales? En este respecto, debería incluirse el seguimiento a largo plazo del programa piloto descentralizado financiado por el Banco Mundial. Entre los criterios para evaluar estas iniciativas deberían figurar la reducción de la pobreza y la equidad de género.
- ¿Qué efectos tienen exactamente la producción y tráfico de drogas, y el lavado de dinero, así como el conflicto armado, en los patrones de tenencia y uso de la tierra? ¿Cuáles son las alternativas viables de desarrollo rural y políticas relacionadas?
- ¿Cuáles son los resultados de la legislación especial relativa a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y comunidades afrocaribeñas?

En Bolivia, los estudios adicionales podrían abordar las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles han sido los resultados de la Ley INRA, incluidos los efectos diferentes de las medidas de tenencia de la tierra adoptadas en las regiones clave, su articulación con los esfuerzos de regularización locales/tradicionales, así como su articulación con las iniciativas más amplias de desarrollo rural?
- ¿Cuál es el potencial para redistribuir las grandes propiedades ocupadas de forma ilícita y para mejorar la eficacia de los impuestos sobre la propiedad, sobre todo en los llanos orientales?

## América Central

Al igual que otras partes de la región, América Central ha vivido un amplio abanico de enfoques en materia de política de tierras. Lo que distingue al istmo del resto de América Latina es quizás la estrecha relación existente entre este abanico de políticas de tierras y el conflicto armado, sobre todo en el siglo XX: desde la Matanza de 1932 dirigida en parte contra los organizadores de la reforma agraria en El Salvador, hasta las reformas de economía mixta adoptadas en Costa Rica después de la Guerra Civil de 1948, pasando por las reformas agrarias y contrarreformas durante la apertura democrática y tras el golpe de 1954 en Guatemala, los planes de colonización y las reformas agrarias redistributivas perseguidas por los regímenes militares como parte de sus estrategias antisubversivas en la década de 1970 y principios del decenio de 1980, las reformas sociales y de mercado adoptadas por el gobierno sandinista, y las medidas de reforma agraria asistida por el mercado contempladas en los Acuerdos de Paz de Guatemala y El Salvador. Así pues, en una gran parte de la subregión, las políticas de tierras se han basado o siguen basándose en objetivos de consolidación de la paz y prevención de conflictos, y no sólo en los objetivos tradicionales de crecimiento, reducción de la pobreza y sostenibilidad del medio ambiente. Teniendo presente esta peculiaridad, la presente sección centra su atención en los procesos contemporáneos de la política de tierras en Guatemala, aborda sucintamente los procesos en otros tres países centroamericanos y termina señalando las oportunidades de investigación en materia de políticas en esta subregión.

Los Acuerdos de Paz de Guatemala ofrecen un marco para realizar transformaciones de gran alcance en las leyes, instituciones y prácticas agrarias. El Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado de 1994 ofrece la base para la reintegración de los refugiados y desplazados internos en las tierras y la economía. El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de 1995 incluye compromisos para regularizar la situación de las tierras comunales, garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones relativas al uso de los recursos en esas tierras, elaborar mecanismos para solucionar las reivindicaciones territoriales de las comunidades indígenas y establecer una comisión paritaria integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas encargada de proponer arreglos institucionales a estas cuestiones. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de 1996

estipula que el gobierno creará un nuevo fondo de tierras, establecerá un mercado de tierras activo, instituirá nuevos impuestos territoriales, ampliará los servicios financieros a pequeños y medianos empresarios en las áreas rurales, promoverá reformas legales para establecer un marco jurídico accesible y seguro con relación a los derechos de propiedad, incluida la creación de una jurisdicción agraria y ambiental, y establecerá un registro de la propiedad inmueble y un catastro eficiente y descentralizado.<sup>42</sup> Por ende, los Acuerdos de Paz proveen un marco similar al enfoque global, aunque con una marcada orientación al mercado, defendido en su último PRR por el Banco Mundial.

Desde 1996, se han tomado importantes medidas para dar cumplimiento a estos compromisos. La mayoría de los refugiados interesados y algunos desplazados internos han sido reasentados en nuevas tierras. Se estableció la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA). Asimismo, se creó una Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART), con representación de funcionarios gubernamentales y organizaciones de pueblos indígenas, a fin de negociar los detalles de las medidas del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. La primera propuesta legislativa que emanó de la COPART dio lugar al establecimiento de un nuevo Fondo de Tierras (FONTIERRAS) en 1997. Para diciembre de 2001, con el financiamiento del Banco Mundial, USAID y otros organismos internacionales, FONTIERRAS había ayudado a 10 416 familias sin tierras a comprar terrenos y empezar a trabajar en ellos. La COPART preparó asimismo un anteproyecto de ley para crear un catastro nacional y un anteproyecto de ley para crear una nueva jurisdicción agraria y ambiental. En varios departamentos están llevándose a cabo iniciativas para crear un catastro local. Debido a la presión ejercida a nivel comunitario coordinada por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), en 2001 se inició un diálogo más amplio sobre el desarrollo rural. En la época que precedió a las elecciones de noviembre de 2003, la CNOC también realizó una campaña visible a favor de una reforma agraria integral.

No obstante, los informes elaborados por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) dan cuenta detallada del inadecuado cumplimiento de estos componentes de los Acuerdos de Paz.<sup>43</sup> Han surgido también varias corrientes de investigación complementarias que

pretenden realizar una supervisión a largo plazo de la implementación de la paz en este ámbito de la política pública y formular propuestas sólidas para su logro. Conviene mencionar tres de estas líneas de investigación nacional. Primeramente, varios destacados investigadores nacionales e internacionales han trabajado en colaboración a fin de producir una serie de publicaciones que informan históricamente con gran autoridad de las políticas agrarias en Guatemala, además de presentar varios estudios etnográficos de la dinámica agraria en distintos departamentos, y hacer una síntesis del cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos de Paz en este campo. Esta última síntesis demuestra que, a pesar de las medidas mencionadas anteriormente, el gobierno no ha asignado recursos suficientes a instituciones clave como CONTIERRA y FONTIERRAS, el Congreso no ha aprobado las leyes para reformar el catastro y el registro de la propiedad o establecer nuevos impuestos territoriales, no se ha avanzado hacia la regularización de las tierras comunales de los pueblos indígenas, y no se ha producido ningún cambio con relación a la injusta distribución de las tierras en el país. Esta línea de investigación fue fomentada y respaldada activamente por MINUGUA.<sup>44</sup>

La segunda línea de investigación se ha centrado en los desafíos coyunturales, lo cual incluye la investigación participativa sobre FONTIERRAS, emprendida por la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), en colaboración con la CNOC. Sus publicaciones, que ofrecen la primera evaluación independiente de las actividades del Fondo de Tierras, fueron utilizadas eficazmente a fin de preconizar cambios en las prácticas del Fondo. Esta investigación enmarca las limitaciones de FONTIERRAS en el contexto de enfoques más amplios de reforma agraria asistida por el mercado para abordar la política de tierras, y argumenta de forma convincente que estos enfoques están fallando debido a que no se ven complementados con el correspondiente fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en materia de fiscalidad, reglamentación y prestación de servicios.<sup>45</sup> La Comisión Nacional Permanente de Tierras (CNPT) de la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA) emprendió una línea de investigación participativa complementaria, que ha dado lugar a análisis sumamente influyentes de las normas e instituciones judiciales existentes, una tipología de los conflictos agrarios y reflexiones fundamentales para los anteproyectos de ley sobre la jurisdicción agraria y la regularización de las tierras indígenas debatidas en la COPART. Ambas corrientes de investigación fueron emprendidas con el apoyo del IDRC.<sup>46</sup>

Una tercera línea de investigación se ha centrado en el papel que desempeñan los municipios en el manejo de las tierras comunales. Basándose en las investigaciones etnográficas sobre una muestra de diez comunidades, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) concluyó que un gran número de comunidades carecen de los conocimientos y capacidades necesarios para manejar los recursos naturales de sus tierras comunales. En el marco del proyecto se elaboraron mapas e inventarios de recursos en la mayoría de las comunidades, y se recomendaron medidas para fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales y las comunidades indígenas para manejar los recursos comunitarios.<sup>47</sup> Esta investigación ofrece un análisis bien fundamentado del manejo comunitario de las tierras, así como del manejo más general de los recursos naturales, y ofrece herramientas para el mismo. En los últimos años, esta línea de trabajo parece haber establecido una conexión con algunas de las iniciativas complementarias a escala nacional descritas más arriba, un avance importante dado que la investigación sobre las capacidades locales de manejo de las tierras reviste una importancia decisiva para comprender las posibilidades y limitaciones a las que se enfrentan las reformas nacionales de la política de tierras.

Los Acuerdos de Paz de 1992 en El Salvador contenían compromisos para un Programa de Transferencia de Tierras (PTT) destinado a los excombatientes, refugiados y desplazados internos, así como a otros campesinos sin tierras en las zonas conflictivas. El PTT ahondó en la importante reforma agraria iniciada en 1980, como parte de la campaña antisubversiva. Según un análisis efectuado, el PTT fue implantado con éxito, beneficiando directamente a 36 100 personas, a las que fueron transferidas 103 200 hectáreas, esto es, el 12 % de las tierras agrícolas de El Salvador.<sup>48</sup> El PTT fue complementado por el Programa de Seguridad Jurídica Rural (PROSEGUIR), cuyo objetivo es garantizar los derechos de propiedad de los beneficiarios. Sin embargo, los programas que ayudan a los beneficiarios a hacer el puente entre estos derechos y las actividades de desarrollo sostenible, no han contado aparentemente con los componentes y calendarios adecuados de desarrollo de capacidades. Asimismo, los progresos parecen haberse visto socavados por las políticas macroeconómicas ortodoxas orientadas al mercado de los sucesivos gobiernos, que podrían estar llevando a una reconcentración de la propiedad y un nuevo ciclo de violencia.<sup>49</sup> Es necesario realizar estudios adicionales a fin de comprender estas tendencias e identificar alternativas políticas.

En Honduras, el fundamento de las actuales políticas de tierras es la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola de 1992, cuyo objetivo era liberalizar los mercados de tierras y el crédito a fin de estimular de ese modo las inversiones rurales y la producción agrícola. Los críticos ven esta ley como una “contrarreforma”, dado que fomenta la privatización de tierras de propiedad cooperativa, aunque consolida otros aspectos de las reformas agrarias redistributivas aprobadas en 1975.<sup>50</sup> La iniciativa de 1992 recibió un nuevo impulso con los esfuerzos de reconstrucción desplegados tras el paso del huracán Mitch, en particular con el establecimiento del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS). La Estrategia de Reducción de la Pobreza de 2001 renovó los compromisos para mejorar la seguridad del acceso a la tierra de los pequeños agricultores y los pueblos indígenas, ampliando el programa de titulación masiva de tierras, completando el catastro agrario y forestal, modernizando el registro de propiedad rural e implementando el Programa de Acceso a la Tierra.<sup>51</sup> Se han establecido mesas, en el ámbito de la agricultura y el medio ambiente, a fin de coordinar los esfuerzos del gobierno, la sociedad civil y los distintos donantes en este campo. No obstante, las mesas no se han erigido como plataformas para la coordinación dinámica de las múltiples partes interesadas. El gobierno ha presentado un proyecto de ley de tierras, aunque algunas organizaciones de campesinos plantean dudas acerca del impacto que pueda tener en la reducción de la pobreza.<sup>52</sup> A la luz de estos obstáculos a nivel nacional, numerosos actores están centrando su atención en iniciativas locales prometedoras. La investigación podría contribuir probablemente a mejorar la sinergia entre estas iniciativas y los debates nacionales.<sup>53</sup>

Las reformas agrarias redistributivas realizadas durante la Revolución nicaragüense afectaron al 46,2 % de las tierras de cultivo. De éstas, 20,7 % fueron distribuidas entre particulares, 13,9 % pasaron a cooperativas y otras formas de tenencia colectiva, 11,7 % a empresas agrícolas estatales y 2,1 % a las comunidades indígenas.<sup>54</sup> Durante este período se amplió también el crédito del sector público y los servicios de apoyo técnico para los pequeños productores. Durante la década de 1990, los gobiernos de Chamorro y Alemán distribuyeron otras tierras a excombatientes de ambas partes en el conflicto, restituyeron tierras a antiguos propietarios, al considerarse que se les había expropiado sus tierras injustamente durante la Revolución, completaron la privatización de las empresas agrícolas estatales y otorgaron títu-

los individuales de propiedad de la tierra a miembros de las cooperativas de producción. La investigación sugiere que las reformas emprendidas durante la década de 1990 dieron lugar a una mayor seguridad de la tenencia para muchos particulares, no sólo para los hacendados ricos sino también para grupos tradicionalmente despojados de sus derechos como las mujeres. No obstante, la investigación sugiere también que la supresión del crédito público y los servicios técnicos ha puesto fuera del mercado agrícola a numerosos pequeños productores y cooperativas, dando lugar a una reconcentración de la propiedad de la tierra.<sup>55</sup>

Existe una marcada discrepancia entre la tradición de sólida investigación sobre las cuestiones agrarias y relacionadas con la tierra en Nicaragua, y las prácticas de los últimos gobiernos. Por ejemplo, hace varios años un amplio proceso de consulta y análisis dirigido por la Universidad Centroamericana y el Ministerio Agropecuario permitió establecer los cimientos de una estrategia renovada de desarrollo rural. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo presentado en fecha reciente por el gobierno del Presidente Bolaños ignoró en gran medida sus conclusiones y recomendaciones.<sup>56</sup> Resulta difícil, en ese contexto, encontrar nuevas oportunidades para realizar estudios influyentes sobre políticas en el ámbito de las cuestiones agrarias.

Existe un amplio terreno para realizar análisis comparativos de las políticas de tierras en América Central, habida cuenta de las similitudes (y diferencias interesantes) entre las instituciones de la región. Por ejemplo, un estudio recién publicado comparó las reformas agrarias asistidas por el mercado en la subregión, y concluyó que la dificultad de llegar a los pobres residía principalmente en la inadecuación persistente de los bienes públicos como los catastros, los registros de la propiedad y los tribunales agrarios.<sup>57</sup> Este punto de vista coincide con las conclusiones arriba mencionadas, extraídas en los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Asimismo, el estudio comparativo concluyó que en El Salvador, Guatemala y Honduras, los nuevos bancos de tierras no están facilitando la incorporación de los campesinos más pobres a los mercados. Sin embargo, el estudio reiteró la hipótesis comúnmente aceptada de que el arrendamiento de las tierras puede ser un paso adelante hacia el acceso de los pobres a la propiedad de la tierra, sin ofrecer nuevas pruebas sobre las trayectorias de los arrendatarios en la práctica.

En suma, en América Central existen iniciativas interesantes de políticas de tierras y tendencias inquietantes a las que las investigaciones están dando seguimiento. Algunas de las preguntas esenciales que se plantean para la región son:

- ¿Qué efectos están teniendo los programas de titulación de las tierras en toda la región con relación a la reducción de la pobreza, la equidad de género y el progreso de los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿En qué medida los nuevos bancos y fondos de tierras están abriendo mercados a los pobres? ¿Por qué está resultando tan difícil proveer estos bienes públicos?
- ¿De qué indicios iniciales disponemos acerca de la eficacia de promover el arrendamiento de tierras, considerado una vez más desde el punto de vista de su beneficio para los pobres?
- ¿Existe una tendencia marcada hacia la reconcentración de la propiedad de la tierra? De ser así, ¿cuál es la razón?
- ¿Cuáles son las posibilidades de hacer avanzar las iniciativas de reforma de las políticas de tierras a nivel local a pesar de los obstáculos a nivel nacional? ¿Cuáles son los límites de esta estrategia? ¿Cuáles son los factores mínimos que deben armonizarse a escala nacional y local para facilitar las reformas de las políticas de tierras a fin de responder a objetivos clave como la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del medio ambiente? ¿Por qué no se están armonizando esos factores en la mayoría de los contextos nacionales?
- ¿Por qué los mecanismos nacionales de concertación sobre la tierra y sobre cuestiones más amplias de política agraria tales como la Mesa Agrícola en Honduras y la COPART en Guatemala, no están dando los resultados que cabría esperar? ¿Qué puede hacerse para renovar el compromiso de las partes interesadas como el sector privado y las asociaciones de campesinos en estos foros?
- ¿En qué medida están contribuyendo estas políticas, prácticas y tendencias a consolidar la paz y prevenir los conflictos, o los están socavando, sobre todo en países afectados por la guerra en fecha reciente?

Las necesidades de investigación y las oportunidades de utilizar su influ-

encia varían de un país a otro. En Guatemala, entre las lagunas que perduran cabe destacar:

- hacer un seguimiento nacional sistemático de los compromisos de las políticas agrarias y relativas a la tierra, más allá de las evaluaciones preliminares del desempeño de FONTIERRAS;
- examinar las formas de reactivar las reformas del marco jurídico nacional, los impuestos territoriales, el catastro, el registro de la propiedad de la tierra y los servicios de crédito público, dentro del marco de reformas orientadas al mercado o en el ámbito de una reforma agraria integral;
- analizar estas opciones de políticas desde la óptica de la consolidación de la paz y la prevención de conflictos;
- documentar las capacidades locales para el manejo de la tierra, más allá del número limitado de comunidades ya estudiadas, y examinar de forma exhaustiva las posibles sinergias entre esos procesos locales y las iniciativas nacionales para la transformación agraria.

Sin lugar a dudas, invertir en esta investigación en Guatemala revestirá mayor interés ahora que el Gobierno del Presidente Berger ha demostrado su intención y capacidad de dar seguimiento a los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz.

*This page intentionally left blank*

---

## Iniciativas internacionales

### Instituciones multilaterales

El PRR 2003 del Banco Mundial sobre política de tierras supone un cambio significativo en la forma de pensar de esta institución con relación a las cuestiones sobre la propiedad de la tierra.<sup>58</sup> Primeramente, las políticas de tierras se consideran ahora como un elemento central para el crecimiento sostenible, la reducción de la pobreza y el buen gobierno, instándose a los gobiernos a elaborar una política nacional de tierras en consulta con la sociedad civil. En segundo lugar, se reconoce que no existe una fórmula única que permita lograr los objetivos antes mencionados de forma complementaria.<sup>59</sup> Más bien, el PRR ofrece una serie de alternativas políticas que incluyen mecanismos basados y no basados en el mercado.

El PRR se propone resumir los resultados de 25 años de investigación acerca de los tres pilares que sostienen la política de tierras: garantizar la seguridad de la tenencia, el acceso a la tierra y la utilización de la tierra con fines socialmente deseables. La seguridad de la tenencia de la tierra se considera el fundamento para el crecimiento, puesto que es una condición previa para la inversión y el funcionamiento de los mercados, además de ser un factor clave para prevenir los conflictos relacionados con la tierra. El PRR sostiene que garantizar la seguridad de la tenencia es una política favorable a los pobres en la medida en que puede reducir los costos tanto para los pequeños como para los grandes agricultores, y facilitar también el acceso de los pobres rurales a la tierra.

El PRR difiere, sin embargo, de la mayoría de las ideas precedentes del BM al reconocer que la seguridad de la tenencia no implica necesaria y exclusivamente la propiedad individual privada. En su lugar, reconoce que, en determinadas circunstancias, garantizar la propiedad colectiva o de un

grupo, como en el caso de las comunidades indígenas, puede reportar ventajas similares. Además, el PRR afirma que las ventajas que ofrece la seguridad de la tenencia se pueden obtener de igual modo mediante distintas modalidades de usufructo, siempre y cuando sean por un período suficientemente prolongado, como por ejemplo mediante el arrendamiento a largo plazo de tierras privadas o estatales. Por otra parte, el informe indica que esas ventajas pueden obtenerse con otros instrumentos que no sean títulos formales registrados de la tierra vinculados con un catastro. Así, recomienda que se examine, para cada caso individual, la conveniencia o no de invertir en proyectos a gran escala de titulación y administración de tierras, y que se preste una mayor atención a la implementación de intervenciones alternativas que mejoren la seguridad de la tenencia de la tierra.

El PRR adopta una firme posición en favor de la equidad con respecto a garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra de los grupos a los que tradicionalmente se ha discriminado, especialmente las mujeres y las comunidades indígenas. Sostiene que hay pruebas suficientes que demuestran que cuando son las mujeres las que se encargan principalmente de cultivar la tierra, cuando hay un alto índice de migración de los hombres fuera de la comunidad y cuando el control de las actividades productivas se distingue por género, prestar atención a los derechos de las mujeres sobre la tierra tendrá consecuencias económicas de alcance mucho mayor.

Aunque el PRR reconoce que el acceso a la tierra no es una panacea, no deja lugar a dudas en cuanto al papel que desempeña en la reducción de la pobreza rural. El acceso a la tierra debe verse complementado con un acceso a otros insumos y servicios en un entorno político global que sea favorable para los pequeños agricultores y propicie el desarrollo de actividades no agrícolas. Entre las medidas políticas disponibles para facilitar el acceso a los pobres rurales figuran las reformas agrarias redistributivas, así como las reformas asistidas por el mercado, y el mejoramiento de las posibilidades y el funcionamiento de los mercados de arrendamiento y venta de tierras. El PRR reconoce que los mercados de tierras no lograrán por sí solos resultados equitativos, y que la atención otorgada anteriormente por el Banco al potencial de los mercados de venta de tierras era injustificada. El informe se muestra claramente a favor del fomento de los mercados de arrendamiento de tierras como la forma más rápida de proveer a un gran número de pobres acceso a la tierra.<sup>60</sup>

La investigación sugiere que las limitaciones financieras y las deficiencias del mercado de créditos constituyen un tremendo obstáculo a la participación de los pobres en los mercados de venta de tierras, y que éstos están fuertemente segmentados. Mejorar la eficacia de los impuestos territoriales debería incrementar la oferta de tierras para la venta, mientras que el establecimiento de medidas de macroestabilización debería reducir y estabilizar los precios de la tierra. La experiencia, sin embargo, sugiere que es necesario contar con un financiamiento de subsidios a fin de facilitar la adquisición de tierras por parte de los pobres sin recursos, una propuesta que resulta costosa para los gobiernos. Por consiguiente, las medidas encaminadas a fomentar los mercados de arrendamiento de tierras, tales como incrementar la seguridad de la tenencia de la tierra y reducir los costos de las transacciones, son consideradas como la alternativa menos costosa. La historia de intervenciones en los mercados por parte del Estado en América Latina (en particular, la prohibición de arrendar tierras y/o la reglamentación de los arrendamientos) se menciona como un factor importante que contribuye al nivel relativamente bajo de arrendamientos en la región. El PRR recomienda que se supriman este tipo de medidas en los lugares donde todavía existen, y que el Estado encuentre otros medios para influir en las condiciones de los contratos de arrendamiento, como por ejemplo incrementar la posición de negociación de los arrendatarios mediante un mayor número de oportunidades en las áreas rurales. Aunque el informe se muestra claramente a favor de contratos de renta fija a largo plazo, concluye que con la aparcería se produce una pérdida de eficiencia relativamente poco importante.

Aun prefiriendo la mejora de los mercados de arrendamiento de las tierras como alternativa para aliviar la pobreza, el PRR sostiene que la reforma agraria redistributiva puede justificarse por razones de eficiencia y equidad cuando existe una desigualdad extrema en la distribución de la tierra, cuando la tierra productiva está subutilizada y cuando la pobreza rural resulta insoluble. Se aducen argumentos a favor de la reforma agraria redistributiva en el caso de América Latina, donde la concentración de la tierra constituye, de forma evidente, un impedimento para el crecimiento equitativo y sostenible.<sup>61</sup> Aunque esta región presenta un largo historial de esfuerzos de reforma agraria, dichos esfuerzos han sido incompletos y no han logrado responder a sus objetivos, debido en parte a la ausencia de voluntad política, y también a su excesivo costo y su incapacidad de garantizar

la competitividad de los beneficiarios.<sup>62</sup> Además, el PRR considera que las cooperativas de producción y otras formas de agricultura de grupo han fracasado. Así, pone en duda si la creación de establecimientos agrícolas familiares debería ser siempre el objetivo de la reforma agraria, teniendo en cuenta la tendencia de los hogares rurales a dedicarse a múltiples actividades generadoras de ingresos.

Con respecto a la regularización y zonificación de usos de la tierra, el PRR considera que el Estado debe desempeñar un papel destacado para preservar las tierras, reducir los efectos externos y ofrecer incentivos y servicios gubernamentales rentables. Asimismo, se muestra a favor de transferir las tierras estatales ya sea mediante el reconocimiento de su posesión ilegítima o a través de arrendamientos a largo plazo a los pequeños agricultores. Un tema recurrente es el potencial que encierra la política de tierras de fortalecer el gobierno local mediante medidas tales como la fiscalidad territorial descentralizada y la prestación de servicios.

Las actividades crediticias del BM en el área del acceso a la tierra y su administración desde 1995 incluyen el otorgamiento de diez préstamos a siete países por un valor total de 463 millones de dólares US.<sup>63</sup> Los proyectos actuales de acceso a la tierra se llevan a cabo en Guatemala, Honduras y Brasil. La iniciativa de mayor envergadura ha sido el proyecto de reforma agraria comunitaria emprendido en Brasil (Land-Based Poverty Alleviation Project, 202,1 millones de dólares US). Este proyecto, que a partir de una experiencia piloto en el noreste de Brasil (la Cédula da Terra) fue ampliado a escala nacional, apoya la provisión de infraestructura complementaria y asistencia técnica a los grupos beneficiarios de la reforma agraria negociada. En este modelo, los grupos negocian la adquisición de tierra directamente con los hacendados y obtienen préstamos subvencionados por el gobierno para su compra. En Honduras, se está financiando también un proyecto piloto basado en principios similares, aunque en este caso la compra de la tierra debe ser financiada por el sector privado. El préstamo otorgado a Guatemala financia en parte el fondo de tierras de ese país. Por otra parte, en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se están financiando varios proyectos de administración de tierras.

Entre 1981 y 2001, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió 14 proyectos relacionados con la tierra, 11 de los cuales fueron proyectos de titulación y administración de tierras, por un valor total de aproximadamente

265 millones de dólares US.<sup>64</sup> La razón de ser de estos proyectos tiene que ver claramente con el objetivo de facilitar las condiciones previas (seguridad de la tenencia, reducción de los costos de transacción y establecimiento de los mecanismos administrativos y judiciales para la resolución de conflictos) para ampliar los mercados de arrendamiento y venta de tierras.<sup>65</sup> Los investigadores del BID señalan que entre los principales actores que trabajan en América Latina<sup>66</sup> existe por lo general un consenso acerca de la conveniencia de acelerar programas centrados en la titulación y registro de tierras, y la elaboración de catastros como condición para el desarrollo de los mercados.<sup>67</sup> Si bien reconocen la posible importancia de otros medios para aumentar el acceso de los pobres a la tierra, principalmente mediante la reforma agraria asistida por el mercado y los bancos de tierras de distinto tipo, sugieren que estos enfoques deben ser examinados con más detenimiento.

Todos los proyectos relacionados con la tierra que están siendo preparados en el BID para el período 2002-2004 tienen que ver con la titulación y administración de tierras, representando cinco de ellos un valor total estimado de 271 millones de dólares US.<sup>68</sup> Aunque los proyectos de titulación de tierras del BID no han sido evaluados externamente en cuanto a su capacidad para mejorar el bienestar de los pobres, la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID está realizando un examen a fondo de sus programas de desarrollo rural que podría arrojar luz sobre esta cuestión.<sup>69</sup>

A principios de la década de 1990, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) impulsó el estudio de los mercados de tierras rurales en América Latina.<sup>70</sup> La FAO ha desempeñado también un papel puntero en la provisión a los gobiernos de asistencia técnica sobre cuestiones relacionadas con la tierra. Ha sido un importante actor a la hora de diseñar y evaluar las distintas experiencias llevadas a cabo en materia de reforma agraria asistida por el mercado, desde los proyectos experimentales iniciales en Brasil (en el estado de Ceará) y Colombia, hasta el nuevo proyecto piloto del BM en Honduras. Ha tomado asimismo la iniciativa con relación a la integración de las cuestiones de género en el programa de reforma agraria de Brasil y en las estrategias de desarrollo rural en otros lugares.<sup>71</sup>

Los esfuerzos de investigación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) han sido importantes para fomentar el reconocimiento del

vínculo existente entre la pobreza rural y la falta de acceso a la tierra.<sup>72</sup> Así y todo, la mayor parte de sus préstamos en América Latina están orientados al desarrollo rural, no teniendo en la actualidad más que un préstamo relacionado con la reforma agraria, para el desarrollo sostenible en los asentamientos resultantes de la reforma agraria en el noreste de Brasil (93,5 m. de dólares US).<sup>73</sup>

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), desempeñó también un papel destacado para fomentar el estudio de los mercados de tierras, aunque en la actualidad no participa en ninguna investigación adicional sobre cuestiones relacionadas con la tierra.<sup>74</sup> Por último, cabe mencionar también el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que ha proporcionado asistencia técnica para los esfuerzos de reforma agraria asistida por el mercado en Colombia y Brasil, así como los esfuerzos de reforma tradicionales en este último país.

## Donantes bilaterales

Varios donantes bilaterales han participado también de forma activa en las cuestiones de política de tierras de América Latina. La Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional (USAID) se identifica a sí misma como "líder regional" en este campo y con razón, puesto que ha promovido orientaciones estratégicas comunes, ha financiado una amplia gama de proyectos en numerosos países y ha apoyado iniciativas de coordinación tales como la Iniciativa InterCumbres sobre Sistemas de Registro de Propiedad. El Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) cuentan con una pequeña cartera de proyectos en la región, aunque han participado de forma más activa en el aprendizaje en materia de políticas y su elaboración. La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) tienen menor presencia en el ámbito de los debates políticos, a pesar de contar con una trayectoria de financiamiento sobre cuestiones relacionadas con la tierra en la región.

El enfoque con que USAID aborda las cuestiones de política de tierras, tanto en el hemisferio como en otras regiones, se basa en sus compromisos con el desarrollo orientado a los mercados, la reducción de la pobreza, los gobiernos democráticos y la gestión medioambiental.<sup>75</sup> La Agencia se ha visto fuertemente influida por el trabajo de Hernán de Soto y colegas del Instituto Libertad y Democracia (ILD), y la importancia que otorgan al establecimiento de sistemas de derechos de la propiedad que sean eficaces, simplificados y transparentes, y que permitan a los pobres aprovechar sus activos.<sup>76</sup>

Dentro de este marco, la Agencia ha financiado un amplio abanico de proyectos relativos a la titulación de tierras, la reforma jurídica, el fortalecimiento institucional de los organismos responsables de los catastros y registros de la propiedad, la mediación de conflictos, la conservación, la inserción de los pequeños productores en los mercados, la seguridad de la tenencia en situaciones posbélicas, etc. Por ejemplo, en Bolivia, USAID ha apoyado esfuerzos desplegados por el Gobierno, la Wildlife Conservation Society y organizaciones indígenas izoceñas para establecer un parque nacional de 3,5 millones de hectáreas y un área natural de manejo integrado. Parece que los izoceños administran actualmente el parque de forma conjunta y están consolidando un territorio colindante. El costo de la titulación de las tierras indígenas fue asumido en parte por empresas del sector privado como parte del acuerdo concluido para establecer el gasoducto Bolivia-Brasil.<sup>77</sup>

En El Salvador, USAID ha apoyado el Programa de Seguridad Jurídica Rural (PROSEGUIR), que ha facilitado la asignación participativa de títulos de tierras individuales siguiendo los pasos del programa de Transferencia de Tierras establecido después de la guerra. PROSEGUIR incluyó la delineación participativa de los límites de las propiedades, la titulación y registro legales de las parcelas individuales, la mediación de conflictos y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales. Parece ser que 30 000 familias han obtenido mediante este programa la seguridad de la tenencia de sus tierras.<sup>78</sup>

USAID ha realizado asimismo cuantiosas inversiones en el establecimiento de una "red de intercambio de prácticas" sobre cuestiones de política de tierras en el hemisferio. La piedra angular de este esfuerzo ha sido la Iniciativa InterCumbres sobre Sistemas de Registro de Propiedad (ISRP),

gestionada conjuntamente con la Organización de los Estados Americanos. La ISRP es un programa de actividades regionales que incluye un portal web cuyo propósito es fomentar la concertación mediante el debate y el intercambio de información, patrocinar análisis y la recopilación de datos que ayuden a aclarar las cuestiones, identificar nuevos enfoques y hacer un seguimiento de los progresos realizados, así como patrocinar actividades encaminadas a movilizar los recursos de la sociedad civil hacia la consecución de los objetivos de registro de la propiedad de la Cumbre de las Américas.<sup>79</sup> El portal web, reorganizado bajo la rúbrica Tierra Américas (<http://www.landnetamericas.org/>) en 2003, es un centro útil de intercambio de recursos y noticias sobre las cuestiones y prácticas en materia de política de tierras. USAID ha participado asimismo de forma activa ofreciendo su apoyo a consultas y otras contribuciones al examen de la investigación sobre las políticas de tierras del Banco Mundial. En la presentación en París del PRR en junio de 2003, los funcionarios de USAID declararon que el PRR podría servir como marco de política multicultural para coordinar las iniciativas de política de tierras en los años venideros.<sup>80</sup>

USAID ha financiado el consorcio de investigación Ampliación del Acceso y Fortalecimiento de los Sistemas de Mercados de Insumos (BASIS, por sus siglas en inglés). La investigación en materia de política de tierras ha sido uno de los pilares de este programa, dirigido por el Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin en Madison durante la etapa de 1996 a 2001, y por el Departamento de Economía Agrícola y Aplicada de la Universidad de Wisconsin posteriormente. En las Américas, este programa ha permitido a los investigadores estadounidenses y homólogos en la región producir investigaciones sobre políticas con relación a la tierra, las instituciones financieras rurales, las oficinas de información crediticia y la seguridad alimentaria. El presupuesto para el período de 2001 a 2006 es de 8 millones de dólares US.<sup>81</sup>

Los organismos oficiales europeos de desarrollo no participan de forma muy activa en las cuestiones de política de tierras en América Latina. La Comisión Europea financia numerosos proyectos agrícolas y de desarrollo rural en América Latina, pero es difícil discernir los elementos de su programación en el subtema de tierras o un enfoque coherente de la CE para la política de tierras.<sup>82</sup> El DFID del Reino Unido ha apoyado actividades relacionadas con la política de tierras en Brasil, Guyana y la región del Caribe anglófono. Su decisión adoptada hace tiempo de reducir los programas en

la región limita las oportunidades para llevar a cabo actividades sobre el terreno. No obstante, el DFID ha intentado utilizar sus amplios programas sobre la tierra en África y su capacidad analítica sobre estas cuestiones a fin de contribuir al aprendizaje multilateral, la elaboración de políticas y la práctica en la región de las Américas, sobre todo en Brasil. En este sentido, la experiencia a escala internacional del Departamento y su compromiso con intervenciones coordinadas y a largo plazo en materia de políticas de tierras que beneficien a los pobres y tengan en cuenta el contexto particular, podrían ser valiosos elementos en las Américas.<sup>83</sup>

La GTZ dirige en la región una pequeña cartera de subsidios para proyectos relacionados con la tierra, en su mayoría a nivel local. Entre los ejemplos cabe citar una iniciativa para actualizar los registros de la propiedad a fin de poner freno a la migración rural-urbana a la ciudad de Ibarra en Ecuador, y un proyecto para solucionar las reivindicaciones de propiedad territorial en la reserva de la biosfera Bosawas en Nicaragua. Asimismo, ha financiado proyectos de modernización del catastro en Guatemala. Al igual que el DFID, la agencia alemana GTZ concentra sus programas sobre el terreno en África y Asia. No obstante, formulando una posición política convincente en 1998 (mucho antes de que la mayoría de los otros organismos de desarrollo oficiales retomaran la cuestión de la tierra) y mediante el financiamiento estratégico de iniciativas de política de tierras por entidades multilaterales, la GTZ ha ejercido una influencia considerable en los debates mundiales.<sup>84</sup> El PRR del Banco Mundial retomó algunas de las ideas clave de la GTZ, tales como la necesidad de: establecer un equilibrio entre la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad; incluir a los pobres, las mujeres y otros grupos marginados como partes interesadas directas; combinar reformas jurídicas e institucionales, el derecho positivo y consuetudinario, la solución alternativa de controversias y estrategias de desarrollo rural más amplias; coordinar los enfoques de los donantes y aprender de la práctica.

Los organismos canadienses de desarrollo también han apoyado determinadas iniciativas de política de tierras en las Américas. La ACDI ha financiado por lo general proyectos de cooperación técnica que involucraban el uso de la fotografía aérea, la tecnología radarsat y los sistemas de información geográfica para ayudar con la cartografía y la titulación de tierras.<sup>85</sup> El componente dedicado a la tierra del Proyecto de Desarrollo Agrícola del Valle de Guayape es una excepción a esta tendencia: sobre todo desde 1991, el proyecto ha apoyado los esfuerzos de 5 000 pequeños agricultores para

obtener los títulos de la tierra y créditos, diversificar la producción y tener acceso a nuevas oportunidades de mercado. En 2002-2003, la ACIDI preparó dos documentos de política que examinaban opciones de mayor alcance en este ámbito. El segundo documento sugiere que la cooperación canadiense podría aprovechar sus ventajas comparativas para fomentar enfoques innovadores para la titulación de las tierras y el acceso a las mismas, la resolución de controversias, la participación de los pobres en la elaboración de políticas y en la práctica, etc.<sup>86</sup> Estos documentos podrían llevar a la adopción por parte de la agencia de una política sobre cuestiones relacionadas con la tierra; sin embargo, parece más probable que la ACIDI utilice sus actuales directrices de política, que el documento de 2003 sea utilizado para orientar sus programas relacionados con la tierra, y que centre sus recursos en iniciativas de administración de tierras de países específicos.<sup>87</sup>

Por su parte, el IDRC ha apoyado durante décadas la investigación sobre distintas cuestiones relacionadas con la tierra, principalmente en los Andes y América Central. Los proyectos se agrupan en torno a cuatro temas: enfoques comunitarios para el manejo del uso de la tierra; conflictos y colaboración a nivel local en materia de recursos naturales; políticas de tierras y consolidación de la paz después de la guerra; equidad de género y tenencia de la tierra.<sup>88</sup>

## **Las redes de la sociedad civil**

Tres redes transnacionales principales de organizaciones de la sociedad civil operan de forma muy activa en las cuestiones de políticas de tierras en América Latina: la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), Vía Campesina y la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.

La CLOC es un movimiento social regional que surgió a mediados de la década de 1990. Reúne a un gran número de organizaciones de campesinos sin tierra, pequeños agricultores, trabajadores rurales, mujeres y pueblos indígenas de todo América Latina y el Caribe. Sus objetivos generales son: i) promover una crítica de las políticas neoliberales, debido principalmente a que sus resultados van en perjuicio de los campesinos; ii) formular un proyecto alternativo basado en la reforma agraria integral, el desarrollo sostenible y la soberanía alimentaria; iii) fortalecer las organizaciones miem-

bros y su capacidad de trabajar juntas a través de las fronteras, y fomentar la participación de las mujeres en estas redes.<sup>89</sup>

En su Tercer Congreso, celebrado en Ciudad de México del 8 al 11 de agosto de 2001, 320 delegados procedentes de 37 organizaciones en 18 países adoptaron una declaración que incluía propuestas para:

- definir reformas agrarias integrales y participativas que comprendan el crédito mejorado, el apoyo a la comercialización, la asistencia técnica y el apoyo a la agricultura campesina;
- promover actividades productivas que garanticen el equilibrio ambiental y la conservación de la biodiversidad y los recursos genéticos;
- revisar los tratados existentes de libre comercio y rechazar la negociación de otros tratados futuros que podrían socavar la agricultura campesina, la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible.<sup>90</sup>

Más de 100 miembros de la región andina de la CLOC se reunieron en Lima del 21 al 23 de octubre de 2003 y adoptaron un manifiesto en el que reiteraron algunas de esas propuestas y añadieron elementos nuevos tales como:

- un análisis de la relación entre su lucha por las nuevas políticas agrarias y eventos importantes tales como las recientes protestas y cambio de gobierno en Bolivia, la oposición al Plan Colombia, el fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún, etc.;
- un llamamiento para forjar una “auténtica integración regional de los pueblos y naciones del Área Andina”;
- una fuerte crítica de los regímenes de comercio internacional y marcos de políticas macroeconómicas actuales, por ser incompatibles con objetivos como la reducción de la pobreza, la viabilidad de la economía campesina, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible.<sup>91</sup>

La mayoría de los miembros de la CLOC son afiliados a Vía Campesina, un movimiento social mundial que aglutina a organizaciones de campesinos sin tierra, pequeños y medianos productores, trabajadores agrícolas, mujeres rurales y pueblos indígenas de Asia, África, América y Europa. Se trata de un

movimiento pluralista e independiente de denominaciones políticas. Los objetivos generales de Vía Campesina son similares a los de la CLOC, lo que refleja en parte el peso de los miembros de la región de América Latina en el movimiento mundial.<sup>92</sup>

Vía Campesina ha promovido los principios de la soberanía alimentaria y la reforma agraria integral como los dos elementos centrales de su modelo alternativo de desarrollo agrario. La soberanía alimentaria, definida como el derecho a producir alimentos en su propio territorio, combina la demanda de una alimentación adecuada como derecho humano básico (y no concebida como una mercancía, según el modelo neoliberal) y la producción como derecho del campesinado. Por ende, la soberanía alimentaria va más allá de la seguridad alimentaria (que implica garantías para una alimentación adecuada), al hacer hincapié en la producción de los alimentos por determinados actores, y por sus fines sociales también claramente definidos.<sup>93</sup>

El movimiento considera que una reforma agraria integral (desde la seguridad de la tenencia de la tierra hasta la adecuada provisión a los pobres de crédito, tecnología y asistencia para la comercialización) es esencial para la supervivencia de las comunidades campesinas y para la conservación de los recursos naturales. Defiende el principio de la propiedad social, incluidas la propiedad comunal y las cooperativas, como un medio que podría ser eficaz para reducir la pobreza, garantizar la soberanía alimentaria y preservar las identidades culturales.

Vía Campesina recomienda que las instituciones financieras internacionales revisen en profundidad las políticas que no logran apoyar esas prioridades. Rechaza las reformas agrarias asistidas por el mercado del Banco Mundial, alegando que esas políticas:

- están basadas en hipótesis irrealistas acerca del capital con que cuentan los países en desarrollo para financiar las compras de tierras a los precios de mercado;
- no resuelven adecuadamente, en la práctica, el carácter ilegal de muchas de las propiedades ocupadas actualmente por los grandes terratenientes;
- no abordan las circunstancias especiales de las tierras comunales y estatales;

- a menudo están asociadas con la corrupción financiera en la práctica, tal como han demostrado varios estudios realizados por organizaciones miembros en distintos países;
- reflejan una intención de desmovilizar a los movimientos campesinos en América Latina.<sup>94</sup>

En 1999 Vía Campesina lanzó, junto con FIAN, la Campaña Global para la Reforma Agraria. En la actualidad, Vía Campesina está trabajando con sus miembros y aliados para exigir que los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales suspendan líneas de crédito para la reforma agraria asistida por el mercado e inicien un nuevo debate nacional e internacional sobre la reforma agraria y el desarrollo rural. El movimiento destaca tres cuestiones clave:

- ¿De qué manera puede incluirse con mayor eficacia a las comunidades rurales en la formulación de las políticas y programas de desarrollo rural, tanto a escala nacional como internacional?
- ¿Cómo puede superarse la brecha existente entre los principios acordados y su aplicación?
- ¿Qué mecanismos pueden establecerse para permitir a las comunidades rurales presentar quejas e interponer demandas por daños cuando consideren que las medidas adoptadas son contrarias al ejercicio de sus derechos?<sup>95</sup>

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra no es un movimiento social. Se trata de una alianza mundial de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y de la sociedad civil, surgida de la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza, que fue el resultado a su vez de iniciativas tomadas por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). La Coalición colabora con organizaciones nacionales e internacionales para asegurar el acceso de los pobres a los recursos naturales, sobre todo a la tierra. Uno de sus objetivos es mejorar la capacidad de las organizaciones de poblaciones pobres de las zonas rurales para participar en los procesos de adopción de decisiones a nivel local, regional, nacional e internacional que afecten sus sistemas de subsistencia. Su medio de acción preferido es el establecimiento de alianzas multiinstitucionales, junto con la aplicación de conocimientos y la capacitación. Dentro de este

marco, la Coalición ha ampliado aparentemente los espacios para el diálogo sobre políticas de las múltiples partes interesadas en varios países y regiones.<sup>96</sup>

Los principales objetivos de la Coalición a nivel mundial son:

- facilitar el intercambio de información entre sus miembros;
- fomentar y apoyar la reproducción de sus experiencias;
- transformar sus experiencias en conocimientos;
- establecer un diálogo con funcionarios públicos;
- promover el análisis de la legislación relacionada con la tierra y la agricultura;
- determinar las causas que impiden el acceso de los campesinos a la tierra;
- identificar y ampliar iniciativas locales, y ayudar a las autoridades nacionales a incorporar experiencias populares en alternativas de políticas.

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra ha fomentado estudios sobre una amplia gama de temas, incluyendo los mercados de tierras y las reformas institucionales, especialmente las reformas que pretenden ampliar al acceso de los pobres a la tierra. Asimismo, ha fomentado el desarrollo de metodologías para evaluar las reformas agrarias desde la perspectiva de la reducción de la pobreza. En las Américas, la Coalición ha establecido una amplia cartera de alianzas en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Perú y varios países del Caribe. En estos países, la Coalición apoya la identificación de mecanismos financieros para facilitar la titulación de tierras, la provisión de servicios a los beneficiarios de la reforma agraria después de la adquisición de la tierra y la elaboración de estrategias para fortalecer las capacidades de administración jurídica local.<sup>97</sup>

---

## Perspectivas de la investigación

### Sobre las iniciativas nacionales

La principal recomendación formulada por el PRR del Banco Mundial sobre la tierra es que los países deben elaborar políticas de tierras integrales de carácter nacional. El informe presenta una lista útil de preguntas e indicadores para la investigación que podrían utilizarse como punto de partida para evaluar enfoques alternativos, así como su posible implementación a nivel nacional.<sup>98</sup> Sin embargo, la actual disponibilidad de trabajos de investigación sobre las cuestiones relacionadas con la tierra en América Latina es sumamente dispareja<sup>99</sup>, por lo que elaborar una política de tierras global en este momento, sin contar con un importante esfuerzo adicional de investigación, será un desafío para muchos países. Además, un gran número de países carecen de bases de datos adecuadas para evaluar cuestiones tan básicas como cuál es la modalidad predominante de adquisición de la tierra y de qué modo ha cambiado con el paso del tiempo, o la distribución de la tierra por género.<sup>100</sup> En esta sección señalamos las propuestas formuladas en el PRR sobre las que no se ha investigado lo suficiente en América Latina.

#### *Seguridad de la tenencia*

Dado que la principal iniciativa relativa a la tierra emprendida por donantes multilaterales y bilaterales en América Latina durante la última década han sido los proyectos de titulación y administración de tierras, resulta bastante sorprendente que pocos de estos proyectos hayan sido evaluados detenidamente para saber si mejoran o no de forma considerable el bienestar de los pobres.<sup>101</sup> Por otra parte, los estudios existentes a menudo llegan a conclusiones diferentes, debido en parte a que las condiciones y marcos políticos

varían dentro de la región, y también a que los resultados de la investigación dependen siempre del método utilizado.

Existe un consenso con respecto al hecho de que la titulación y registro formales de la tierra, gracias a los cuales ésta es plenamente transferible, incrementa el valor de la tierra. La titulación beneficia a todos los propietarios de tierras, sean ricos o pobres, en la medida en que incrementa su patrimonio neto. No obstante, un incremento del patrimonio no entraña necesariamente una reducción de la pobreza con respecto al nivel de ingresos o de consumo. Ello depende de si la mayor seguridad de la tenencia genera un mayor número de inversiones, con el consiguiente incremento de la productividad y los ingresos agrícolas, o bien de oportunidades para emprender actividades no agrícolas que generen ingresos.

El principal argumento a favor de la seguridad de los títulos territoriales es que conllevará un incremento de la demanda de inversiones por parte de los agricultores y, al mismo tiempo, un aumento de la oferta de crédito por parte de las instituciones financieras, puesto que es posible utilizar los títulos como garantía. La cuestión que se plantea en lo que a la reducción de la pobreza se refiere, es si estas respuestas tendrán los mismos resultados para los grandes propietarios de tierras que para los pequeños. La mayoría de los estudios sobre los efectos de la oferta de crédito en América Latina sugieren que ésta resulta insignificante para los pequeños agricultores; esto es, las ventajas que reporta la titulación con vistas a mejorar el acceso al crédito son desmesuradamente mayores para los más pudientes.<sup>102</sup> Esto significa que, a menos que la titulación de tierras induzca a los pequeños agricultores a realizar importantes mejoras de la tierra, la titulación puede repercutir de forma negativa en la equidad.

Un estudio reciente efectuado en Nicaragua sugiere que la titulación es un incentivo para realizar mayores inversiones relacionadas con la tierra tanto entre los pequeños como los grandes agricultores.<sup>103</sup> Un estudio más riguroso sobre la cuestión realizado en Paraguay indica que los pequeños y los grandes agricultores responden de forma muy diferente.<sup>104</sup> Los pequeños agricultores limitados por el crédito aumentan sus inversiones relacionadas con la tierra pero reducen su capital variable, lo cual hace pensar que el principal efecto que tiene la titulación es cambiar la composición de sus inversiones. En comparación, los grandes agricultores, debido a que tienen un mejor acceso al crédito como resultado de la titulación, incrementan ambos

y, por consiguiente, su nivel general de acumulación de capital. Así pues, la titulación de tierras beneficia desproporcionadamente a los grandes agricultores, sobre todo cuando este efecto se combina con su mayor propensión y capacidad para comprar tierras adicionales. Es necesario realizar estudios mucho más amplios sobre estas cuestiones si se pretende justificar los proyectos de titulación de tierras como una política que beneficia a los pobres. La investigación existente confirma la innegable importancia del acceso al crédito para que los pequeños agricultores puedan obtener ventajas considerables de la titulación formal de tierras.

Otra cuestión que se plantea es si los títulos registrados formalmente son siempre necesarios para contar con niveles adecuados de seguridad de la tenencia. El PRR recomienda que se investiguen más a fondo las numerosas gradaciones posibles de la seguridad de la tenencia a fin de determinar cuáles son los mecanismos más adecuados y rentables en determinadas situaciones.<sup>105</sup> Más concretamente, conviene determinar en qué condiciones resulta suficiente un título que no esté necesariamente registrado ni sea formal para obtener algunas de las ventajas de la seguridad de la tenencia, tales como la reducción de los conflictos y el tiempo dedicado a ello. Gran parte de los estudios sobre la reciente liberalización de las tierras en los ejidos mexicanos sugiere que la simple titulación, combinada con un levantamiento de los reglamentos sobre arrendamientos justos puede reportar ventajas incluso si las tierras no son de dominio pleno.<sup>106</sup> Ésta es una cuestión que reviste una importancia decisiva y merece ser investigada exhaustivamente en otros países como Perú y Ecuador, que han suprimido ahora las restricciones relativas a la inalienabilidad de las tierras de los campesinos y las comunidades indígenas.<sup>107</sup>

Por último, otra justificación para los proyectos de titulación y administración de tierras es que la existencia de catastros y sistemas nacionales de registro de la propiedad adecuados es una condición previa para diseñar e implementar sistemas eficaces de fiscalidad territorial. Estos proyectos todavía tienen que ser evaluados comparativamente para determinar si han aportado mejoras a estos últimos. Además, se han realizado relativamente pocos estudios acerca de los problemas que presentan las iniciativas recientes de reforma de la fiscalidad territorial, como ocurre en Bolivia o Brasil.<sup>108</sup> Se trata de una importante área de investigación futura dado que hasta la fecha ningún país de América Latina ha establecido un régimen fiscal suficientemente progresivo para las tierras ociosas o subutilizadas a fin

de incrementar de forma considerable la oferta de tierras para la venta y reducir de ese modo el grado de concentración de la tierra. Por otra parte, concebir sistemas eficaces de fiscalidad territorial es importante como medio para incrementar los ingresos y destinarlos a posibles medidas de reforma agraria redistributiva, así como a servicios gubernamentales e iniciativas descentralizadas locales de administración de tierras.

### *Mercados de tierras*

La seguridad de la tenencia es también importante para estimular el desarrollo de los mercados de tierras. Según el paradigma neoliberal, el buen funcionamiento de los mercados de arrendamiento y venta de tierras debería promover tanto la eficiencia como la equidad, puesto que se posibilitaría la transferencia de tierras de los productores menos eficientes a los más eficientes. Más concretamente, teniendo en cuenta la relación inversa existente entre el tamaño de la explotación agrícola y su productividad, el buen funcionamiento de los mercados de tierras debería permitir la transferencia de tierras de los ricos rurales a los pobres rurales. Aunque durante la última década han mejorado los conocimientos acerca del modo en que operan los mercados de arrendamiento y venta de tierras (debido en parte a la serie de estudios realizados por la FAO y la CEPAL-GTZ, así como el informe del propio Banco Mundial), todavía quedan muchos elementos por comprender.<sup>109</sup> No obstante, el resumen de los estudios de la CEPAL-GTZ concluye que no debería esperarse demasiado de la mejora de la eficiencia de los mercados de tierras rurales, sobre todo con respecto a sus efectos en la reducción de la pobreza rural o la mejora de la distribución de la tierra.<sup>110</sup>

Se ha descubierto que los mercados de venta de tierras son relativamente activos en América Latina, por lo menos más activos de lo que se había pensado anteriormente. Asimismo, los estudios indican que esos mercados están fuertemente segmentados, limitándose las transacciones en el mercado formal de tierras principalmente a los grandes hacendados y los pertenecientes a su clase, mientras que son las transacciones informales las que predominan entre los campesinos. El número relativamente reducido de transacciones entre los ricos rurales y los pobres rurales ha sido atribuido a sus costos elevados, la falta de acceso de los pobres al financiamiento y la persistencia de los reglamentos que obstaculizan la venta y el arrendamiento

de tierras. El PRR sostiene que las intervenciones y reglamentos mal concebidos relativos al mercado de tierras siguen obstaculizando el desarrollo de dichos mercados y que esas restricciones limitan de forma particular el acceso de los pobres a la tierra.<sup>111</sup> Entre las políticas que el PRR considera perjudiciales figuran: i) las prohibiciones categóricas relativas al arrendamiento de las tierras o la aparcería; ii) los reglamentos de los gobiernos que establecen límites a las rentas de tierras; iii) las prohibiciones relativas a la venta de tierras; iv) los límites al tamaño máximo de tierras que se pueden tener en propiedad; y v) los límites relativos a los precios máximos en la venta de tierras. La mayoría de estos reglamentos datan de la época de la reforma agraria.<sup>112</sup>

Gran parte de la legislación agraria neoliberal de la década de 1990 tenía por objetivo eliminar estas restricciones parcial o totalmente. Los países que más han avanzado en esa dirección son Chile (en el decenio de 1970), Perú, Ecuador, México, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Sería útil realizar un estudio básico comparativo que resuma los distintos tipos de reglamentos por país y por año en que entraron en vigor, y, cuando proceda, el año en que fueron abolidos. Este tipo de estudio permitiría evaluar de forma más sistemática: la relación existente entre esos reglamentos y el nivel de actividad de los mercados de arrendamiento y venta de tierras; los efectos de su abolición; y los posibles efectos de la aplicación de medidas adicionales para liberalizar el mercado de tierras. Es necesario cotejar esta información con datos relativos a otros esfuerzos encaminados a incrementar la seguridad de la tenencia, como por ejemplo, los casos en que se instituyeron programas de titulación y registro de tierras, así como el alcance de los mismos. Si los defensores de la liberalización de los mercados tienen razón, los países que han adoptado simultáneamente ambas estrategias serán los que registren un mayor dinamismo de la actividad de arrendamiento y venta de tierras.

La mayor parte de los trabajos de investigación acerca de los efectos de la liberalización se han centrado en el sector de la reforma y las repercusiones del levantamiento de las restricciones relativas a la venta de tierras por parte de los antiguos beneficiarios de la reforma agraria (a menudo en el contexto de la parcelación de las cooperativas de producción). La información de que se dispone para Chile, Nicaragua y Honduras, sugiere que estas medidas desencadenaron una intensa actividad de venta de tierras en el sector de la reforma, y que los principales compradores no fueron otros

campesinos, sino agricultores medianos y grandes.<sup>113</sup> A menudo estas ventas fueron fruto de la necesidad, forzadas por un endeudamiento excesivo o por la falta de apoyo a la producción cooperativa (en forma de acceso al crédito, asistencia técnica, canales de comercialización) bajo el nuevo régimen político.

Un examen de la información disponible sobre la evolución del mercado de la venta de tierras en Honduras trató de identificar las diferencias entre los efectos del programa de titulación de tierras en el sector no afectado por la reforma, y los efectos de la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola de 1992 de dicho país.<sup>114</sup> Los datos disponibles sugieren que la titulación de tierras no infundió un mayor dinamismo al mercado de la venta de tierras con respecto al registrado en las regiones adyacentes que no habían participado en el programa. Un estudio reveló que los agricultores pobres tenían más posibilidades de vender sus tierras que los agricultores ricos. En conjunto, el levantamiento de las restricciones relativas a la venta de tierras del sector de la reforma parecía haber influido más en el mercado de la venta de tierras que el programa de titulación de tierras.

El PRR considera que los mercados de arrendamiento de tierras pueden contribuir en mayor grado que los mercados de venta de tierras a incrementar el acceso de los pobres a la tierra dado que, habida cuenta de su acceso limitado al crédito, es más probable que los agricultores sin tierra y los agricultores pobres rurales tengan más posibilidades de arrendar la tierra que de comprarla. Los datos disponibles para América Latina sugieren que los pobres tienen mayores probabilidades de acceder a la tierra mediante el arrendamiento que mediante la compra, aunque son ambiguos en cuanto a si los pobres se benefician de la liberalización de los mercados de arrendamiento en igual grado que los grandes agricultores, dado que los mercados de arrendamiento a menudo están tan segmentados como los mercados de venta de tierras.

Un estudio detallado sobre los mercados de arrendamiento en Paraguay muestra que los hogares con grandes dotaciones de tierra y mano de obra tienen mayores probabilidades de arrendar tierras a otros, mientras que los hogares con pocas dotaciones tienen mayores probabilidades de tomar las tierras en arrendamiento. Este hecho pone de manifiesto que el arrendamiento de tierras “contribuye escasamente” a mejorar el acceso de los pobres a la tierra.<sup>115</sup> Un estudio de los ejidos mexicanos realizado entre

1990, 1994 y 1997 también da cuenta de las ventajas que aporta a todos el levantamiento de las restricciones formales relativas al arrendamiento de las tierras, ya que incrementa el acceso de los pobres a la tierra y la oferta de tierras por parte de los ricos. No obstante, los datos de este estudio sugieren que para 1997 una proporción más elevada de pequeños agricultores (con menos de 5 has.) estaban arrendando su tierra (9,8 %) a otros, en comparación con los grandes agricultores (6 %); además, un porcentaje más alto de grandes agricultores estaban tomando tierras en arrendamiento (12,1 %), comparado con los pequeños agricultores (7,5 %).<sup>116</sup> Por otra parte, los estudios efectuados en las regiones agrícolas más dinámicas de México revelan que los principales beneficiarios de la apertura del arrendamiento de tierras en los ejidos han sido los agronegocios.<sup>117</sup>

El PRR sostiene que son los arrendamientos a largo plazo los que más se aproximan a la propiedad privada con respecto a la seguridad de la tenencia y que, por consiguiente, debería haber pocas diferencias en los resultados entre esas dos modalidades de acceso a la tierra. Los índices de inversión, por ejemplo, deberían ser similares, sobre todo si los arrendamientos a largo plazo permiten a los agricultores tener acceso a créditos del sector privado a tasas similares. No obstante, ¿cuáles son las condiciones en las que un incremento de la actividad de arrendamiento de tierras da lugar a arrendamientos a largo plazo, frente a arrendamientos a corto plazo? Y, ¿en qué medida difieren estos resultados en función de la posición de clase del agricultor? Si los pequeños agricultores tienen más posibilidades de tener acceso únicamente a los mercados de arrendamiento mediante arrendamientos a corto plazo, mientras que los arrendamientos a largo plazo están limitados a los grandes agricultores, no está nada claro entonces que incrementar los mercados de arrendamiento contribuya de forma considerable a mejorar la equidad.<sup>118</sup> Será importante evaluar las distintas experiencias con bancos de arrendamiento de tierras manejados localmente en países como Brasil.<sup>119</sup>

La cuestión más apremiante para la investigación futura consiste en dilucidar si el arrendamiento de tierras puede ser una herramienta eficaz para reducir la pobreza y, de serlo, en qué circunstancias. Para ello, es necesario analizar las condiciones de los arrendamientos de tierras, sus efectos en el bienestar de los hogares y las posibilidades que ofrece a los arrendatarios de convertirse en propietarios. El PRR señala que ya no se considera que los

mercados de tierras exploten a los pobres.<sup>120</sup> Ésta era, por supuesto, la razón original por la que se justificaba la intervención del Estado en los mercados de arrendamiento de tierras. En el actual contexto, los acuerdos de arrendamiento de tierras son muy diferentes de lo que eran durante el apogeo del sistema de haciendas, donde lo normal era no pagar los servicios de mano de obra prestados por los arrendatarios. El nivel de renta, sin embargo, sigue representando el grado de apropiación del excedente de los productores directos y determina directamente el bienestar de los hogares. El PRR reconoce que el arrendamiento de tierras tendrá un efecto positivo en la equidad solamente si la distribución del excedente entre el hacendado y el trabajador no es excesivamente desequilibrada, y sugiere que esto dependerá de su poder relativo de negociación.<sup>121</sup> El factor clave que podría inclinar esta relación a favor de los trabajadores es el alcance de sus actividades alternativas para generar ingresos. Dado el alto nivel de pobreza y desempleo y subempleo rural en la mayoría de los países de América Latina, resulta poco probable que el costo de oportunidad de los trabajadores sea lo suficientemente alto para inclinar esta relación en su favor. Los factores que determinan las tasas de arrendamiento son, lógicamente, un tema que merecería ser investigado más a fondo.

El PRR menciona a menudo que el arrendamiento de tierras podría ser un importante paso adelante en el camino hacia la propiedad. No obstante, los datos disponibles al respecto para América Latina son relativamente escasos.<sup>122</sup> La capacidad de los arrendatarios de acumular suficientes ahorros para poder comprar tierras depende tanto del nivel de la renta que deben pagar como de la rentabilidad general de la agricultura. Es necesario realizar estudios más específicos sobre el nivel de costo del arrendamiento, comparado con el posible costo de la tierra misma, con o sin la mediación de créditos subvencionados. Además, los futuros trabajos de investigación deberían comparar los efectos que tiene para el bienestar de los hogares el arrendamiento de tierras, comparado con la adquisición de tierras por otros medios (tales como la compra de tierras, los bancos de tierras y las distintas modalidades de reforma agraria).<sup>123</sup> Por último, cabe señalar que hay un elemento ausente en la mayoría de los estudios emprendidos sobre el mercado de arrendamiento de tierras, a saber, un examen de las aspiraciones de los pobres. El acceso al arrendamiento de tierras no figura entre las reivindicaciones de la mayoría de las organizaciones rurales de América Latina.

*Reforma agraria*

¿Qué ha sido de los beneficiarios de las reformas agrarias emprendidas en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980? Se dispone de relativamente poca información acerca de cómo cambió su situación a mediano plazo. Mientras que en algunos países la falta de apoyo por parte del Estado al sector de la reforma y el entorno por lo general poco propicio para la pequeña agricultura bajo las políticas neoliberales llevó a muchos a vender sus tierras, ¿qué ha sido de las familias beneficiarias que las conservaron? ¿Qué diferencias hay en sus ingresos y bienestar general en comparación con los grupos no beneficiarios como los sin tierra?

Otra cuestión relacionada con lo anterior es la suerte que han corrido las cooperativas de producción fruto de la reforma agraria o las actividades agrícolas de grupo promovidas en el pasado. En muchos países, la legislación agraria neoliberal de la década de 1990 permitió su parcelación, pero no todas las cooperativas fueron disueltas. Existe una laguna en la bibliografía acerca de las condiciones que han permitido la supervivencia de estas cooperativas en países como Perú, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Honduras y El Salvador.<sup>124</sup> Sería útil comparar los resultados en cuanto a nivel de bienestar entre las familias que permanecieron en cooperativas de producción y las que aprovecharon la posibilidad de parcelación y se convirtieron en agricultores familiares independientes.<sup>125</sup>

Tal como se mencionó en la sección precedente sobre Brasil, este país está experimentando con varias modalidades de reforma agraria que han sido objeto de numerosos estudios. Sin embargo, es necesario proseguir los trabajos de investigación sobre la reforma agraria en Brasil, dadas las oportunidades actuales de innovación sobre el terreno.

La legislación agraria neoliberal vigente en una serie de países limita las posibilidades de una mayor ampliación de la reforma agraria redistributiva en América Latina. En Chile, Perú y México, el Estado ya no puede expropiar tierras para cumplir objetivos de justicia social, y en Honduras y Ecuador sólo puede hacerlo en condiciones sumamente restrictivas.<sup>126</sup> La cuestión de si la reforma agraria mediante la expropiación y el pago de indemnizaciones es viable es puesta en entredicho por la derecha y cuestionada por la izquierda.<sup>127</sup> Es digno de elogio el hecho de que, por lo menos, el PRR haya reincorporado este tema en la agenda de los gobiernos para su consideración.

Otra cuestión que se plantea tiene que ver con el paradigma de agricultores a tiempo completo que ha dominado los esfuerzos de reforma agraria emprendidos en el pasado. El PRR señala que los planificadores han descuidado la diversidad de opciones de medios de subsistencia de que disponen los pobres rurales.<sup>128</sup> Si bien los estudios en la materia reconocen en términos generales que las familias campesinas dependen a menudo de una multiplicidad de actividades para generar ingresos, debe prestarse atención a dilucidar si esta realidad es fruto de la necesidad, debido a la falta de viabilidad de la agricultura campesina, o si responde a posibilidades auténticas de movilidad ascendente. Los estudios recientes sobre empleo e ingresos no agrícolas en América Latina sugieren que el empleo no agrícola se caracteriza por dos tendencias: empleo de baja productividad para los pobres y movilidad ascendente para los miembros de familias con explotaciones agrícolas medianas y grandes.<sup>129</sup> La tesis de que los esfuerzos de reforma agraria no necesitan concentrarse en la creación de explotaciones agrícolas familiares viables debe estudiarse para cada caso particular, prestando atención a las circunstancias en las que el acceso a pequeñas cantidades de tierra reduce la pobreza entre quienes tienen posibilidades de trabajar en otras actividades.

### *Vínculos entre la política de tierras y otras políticas públicas*

En los últimos años, los donantes multilaterales y bilaterales, así como los gobiernos nacionales, han tendido a prestar una atención renovada a la política de tierras, aunque considerándola aisladamente de otras políticas estatales. Una de las principales limitaciones del PRR es su poca atención al contexto más amplio de las políticas agrícolas y de desarrollo rural, comerciales y macropolíticas en las que se inscribe necesariamente la política de tierras.<sup>130</sup> Esto resulta especialmente peligroso si uno de los objetivos principales de la política de tierras es crear las condiciones necesarias para el desarrollo rural sostenible, por no mencionar la reducción de la pobreza rural.

La política de tierras no es sino uno de los aspectos, aunque eso sí decisivo, de una estrategia global de desarrollo rural. Movimientos sociales rurales, tales como la CLOC y Vía Campesina, son plenamente conscientes de que una de las principales deficiencias de los esfuerzos de reforma agraria

en el pasado fue precisamente su incapacidad para establecer un vínculo entre la redistribución de la tierra y el acceso a recursos complementarios (crédito, asistencia técnica, canales de comercialización, etc.) para garantizar la sostenibilidad de las empresas agrícolas. De ahí que reclamen una reforma agraria "integral" en el contexto de una política estatal que favorezca la agricultura familiar, los esfuerzos cooperativos y la producción nacional de alimentos.

Varios estudios sobre políticas de tierras realizados en fecha reciente han prestado atención al vínculo existente entre el acceso a la tierra y el crédito, dada la importancia de éste último para tener acceso a los mercados de venta de tierras, y la importancia también que reviste tener acceso a capital de trabajo para que las empresas agrícolas sean viables (ver subsección precedente). Se ha prestado cierta atención al papel de la infraestructura, habida cuenta de su influencia en los precios de la tierra, así como para el capital humano, puesto que por lo general la educación es una variable clave a la hora de analizar el impacto de las políticas de tierras en los particulares y los hogares. Otros temas tales como el papel de la extensión agrícola, los servicios veterinarios y técnicos de otro tipo; la medida en que la investigación agrícola apoya a los pequeños agricultores; los canales de comercialización y las modalidades alternativas de organizar la agroindustria; las políticas de precios y los seguros agrícolas; y la infraestructura física y social adecuada que se necesita como mínimo para que los asentamientos de la reforma agraria tengan éxito, han recibido una atención mucho menor. Tampoco se ha prestado la debida atención al papel que desempeña la tierra en las estrategias para la diversificación de la generación de ingresos, aunque tal como se señala más arriba, los estudios recientes sobre empleo rural no agrícola han ofrecido un punto de partida en esta dirección.

Por último, la posibilidad de incrementar el acceso a la tierra (independientemente del tipo de tenencia) a fin de mejorar los medios de subsistencia rurales depende de forma trascendental de políticas comerciales y macropolíticas. Existe un consenso sobre el hecho de que los subsidios agrícolas y las distorsiones de las tasas de cambio del período de la industrialización por sustitución de importaciones favorecieron a los grandes productores. No obstante, la liberalización del comercio ha desbaratado la agricultura nacional en una serie de países, habiendo perjudicado especialmente a los pequeños productores.<sup>131</sup> Además, hay pocos casos en los que

los pequeños agricultores se hayan integrado con éxito en los mercados internacionales.<sup>132</sup>

Dado el impulso actual a una mayor integración regional mediante un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, es sumamente importante apoyar la realización de estudios rigurosos sobre las repercusiones que tendría en los pequeños productores de la región una mayor liberalización del comercio de productos agrícolas, sobre todo a la luz de la experiencia hasta la fecha con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un estudio realizado en fecha reciente concluye que los más perjudicados por los cambios estructurales asociados con la liberalización y el incremento del comercio son los agricultores pobres de México.<sup>133</sup> La política de tierras puede resultar no ser más que un medio efímero de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo rural, a menos que se creen las condiciones equitativas que permitan la supervivencia de la agricultura familiar y la agricultura orientada al mercado nacional en América Latina.

### **Sobre las iniciativas locales y el manejo de los recursos naturales**

Existen dos debates que relacionan los esfuerzos emprendidos en el ámbito de las políticas de tierras y el manejo comunitario de los recursos naturales: uno examina los vínculos existentes entre la pobreza, la desigualdad y la degradación medioambiental, mientras que el otro analiza las opciones para articular iniciativas para el buen manejo de los recursos naturales a nivel local y nacional.

Respecto al primer debate, se han efectuado algunos estudios sobre los vínculos existentes entre la desigualdad en la distribución de la tierra y la degradación del medio ambiente. Algunos analistas sostienen que las desigualdades persistentes en la tenencia de la tierra impulsan a los campesinos pobres rurales a intensificar sus actividades agrícolas reduciendo los ciclos de cultivo, con la consecuente sobreexplotación del suelo y otros recursos naturales. Esto entraña una disminución de la productividad y, en consecuencia, de los ingresos, agravando de ese modo la pobreza a largo plazo.<sup>134</sup> Los estudios sugieren asimismo que esta tendencia se ve intensificada por los procesos de colonización facilitados por el Estado, las actividades de las compañías especializadas en la extracción de recursos naturales

tales como la madera y los minerales, o las represas y otros megaproyectos realizados sin una evaluación adecuada de los impactos ambientales y sociales.<sup>135</sup>

Algunos analistas sostienen que para solucionar este problema es necesario garantizar que los pueblos indígenas que viven en zonas ecológicamente vulnerables tengan el control efectivo sobre sus tierras y el uso de las mismas. Un estudio ecuatoriano ha demostrado que las prácticas de administración de la tierra de los pueblos indígenas del Amazonas están basadas en un conocimiento profundo de los bosques y prácticas tradicionales de zonificación.<sup>136</sup> El reconocimiento y la protección de estos espacios, mediante legislación, podría evitar que los colonizadores amplíen la frontera agrícola y contribuyan a la degradación ambiental o la pérdida de la diversidad biológica. Según un documento elaborado por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN): “La conservación de la biodiversidad [...] se logrará [...] cuando el cuidado de esta biodiversidad esté en manos de quienes viven, dependen y son conscientes de la importancia del recurso”.<sup>137</sup>

No obstante, los nuevos estudios nos recuerdan que no todas las comunidades indígenas u otros actores locales tienen actualmente la capacidad de manejar sus tierras de un modo sostenible. El estudio de la FLACSO-Guatemala sobre las tierras municipales y ejidales indicado anteriormente sugiere que las capacidades locales de manejo de las tierras pueden ser muy limitadas en algunos contextos. En Guatemala, este hecho se debe a una combinación de factores: los bajos niveles de alfabetización comunitaria y organización social; la desigual capacidad fiscal y técnica de las instituciones municipales; y la existencia de leyes nacionales y políticas de manejo de recursos naturales y desarrollo local de poca ayuda.<sup>138</sup>

Una síntesis reciente de 12 estudios sobre medidas comunitarias en el campo más amplio del desarrollo rural, desde Chile hasta México, nos recuerda que estos factores pueden cambiarse. Los dirigentes comunitarios pueden tomar iniciativas para desarrollar el capital humano y social, aprovechando los valores, conocimientos y tradiciones locales, fortaleciendo sus mecanismos internos para tomar medidas colectivas, y dando participación a interesados externos en iniciativas de colaboración. El documento nos recuerda que los esfuerzos de los dirigentes comunitarios se verán facilitados con la existencia de condiciones favorables tales como mercados dinámicos, la presencia de movimientos sociales nacionales que puedan

establecer un vínculo entre las medidas colectivas locales y las exigencias más amplias de desarrollo rural, y la ampliación de espacios democráticos nacionales. Su labor se verá facilitada asimismo por un respaldo internacional basado en estrategias de cambio a largo plazo.<sup>139</sup>

El proyecto SUBIR en Ecuador es un ejemplo ilustrador de la posible colaboración entre dirigentes locales, ONG nacionales, organismos gubernamentales y entidades internacionales de financiamiento para facilitar la titulación de tierras en favor de los pobres. A mediados de la década de 1990, varias comunidades indígenas, afroecuatorianas y campesinas que se habían asentado en tierras estatales, no podían obtener los títulos legales de las tierras y, por consiguiente, no podían obtener financiamiento para el desarrollo. Entre los obstáculos que impedían obtener la tenencia de la tierra figuraban las prohibiciones legales, y una falta de claridad acerca de cuál era la jurisdicción de la que dependían sus casos, a saber, los organismos agrícolas o forestales.<sup>140</sup> Con ayuda de financiamiento internacional, una ONG nacional puso en marcha el proyecto SUBIR que se proponía clarificar los títulos de las tierras.<sup>141</sup> A partir de 1996, el proyecto posibilitó el otorgamiento de títulos de tierras a la comunidad afroecuatoriana de Playa de Oro, sobre tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN).<sup>142</sup> Basándose en este proceso, en 2002 las dos entidades se pusieron de acuerdo para la suscripción de un acuerdo interinstitucional.<sup>143</sup> Esta experiencia ha sido ampliada a nivel nacional, habiendo permitido la legalización de casi 200 000 hectáreas para 50 comunidades.<sup>144</sup>

Tal como se ha indicado en secciones anteriores sobre situaciones nacionales particulares, no todas las experiencias de políticas de tierras locales son igual de armoniosas. Por ejemplo, en Brasil, a menudo se producen tensiones entre iniciativas impulsadas por actores locales como los comités de campesinos sin tierras pero a las que se oponen otros actores locales como los grandes terratenientes, e iniciativas nacionales impulsadas por los funcionarios gubernamentales. Una de las razones por las que el MST y la CONTAG se muestran poco entusiastas acerca de los programas Cédula da Terra y Banco da Terra es que, a pesar de su compromiso común para con la descentralización, creen que esos programas dan demasiado poder a los terratenientes locales y sus aliados gubernamentales. Mientras tanto, el programa más reciente de PCPR da más espacio a los actores locales

organizados por la CONTAG. Es importante hacer un seguimiento de estos procesos para determinar de qué modo los vínculos con ciertos movimientos sociales influyen en los resultados de los experimentos locales de políticas de tierras. Por otra parte, es importante comparar estos programas con los emprendidos anteriormente por el gobierno de Lula, dado que en apariencia apoya determinadas iniciativas locales y movimientos sociales nacionales.

La situación de Brasil nos recuerda asimismo la necesidad de identificar constantemente a los distintos actores que participan en los procesos de políticas de tierras, desde el nivel local hasta el internacional, sus coaliciones de facto y contracoaliciones, y de qué manera se interrelacionan para determinar los resultados de las políticas de tenencia de la tierra y otras políticas relacionadas; en una palabra, definir la economía política de las políticas de tierras (y de los conflictos) en distintos contextos. Asimismo, es necesario estudiar la relación de este análisis con factores exógenos como el cambio ambiental. Las contribuciones de otras regiones y otros ámbitos del manejo de los recursos naturales podrían ofrecer pistas metodológicas en este respecto.<sup>145</sup>

## **Sobre el género y los derechos a la tierra**

En América Latina, la diferencia en materia de activos debida al género con respecto a la tierra es importante. En los cinco países para los que se dispone de datos de encuestas, las mujeres representan entre el 11 y el 27 por ciento de los propietarios de tierras.<sup>146</sup> No obstante, debido en gran medida a las deficiencias de los datos, se han realizado pocos estudios cuantitativos en América Latina sobre las repercusiones que tiene la propiedad de la tierra por parte de las mujeres. La teoría indica que los derechos de las mujeres a la tierra son importantes desde el punto de vista del bienestar, la eficiencia y la equidad, además de constituir un importante medio para su empoderamiento.<sup>147</sup> Los estudios cualitativos sugieren que las mujeres propietarias de tierras en América Latina tienen muchas más posibilidades de disfrutar de: una situación mejor en su matrimonio, con una mayor participación en las decisiones tanto familiares como relativas a la explotación agrícola; estar menos expuestas a la violencia familiar y abandonar matrimonios desafortunados; y disfrutar de una seguridad mucho mayor en la vejez, debido en parte a su mayor poder de negociación con respecto a los

hijos.<sup>148</sup> No obstante, es necesario realizar estudios cuantitativos rigurosos sobre estas hipótesis. Asimismo, estas cuestiones deberían ocupar un lugar prioritario en el programa de investigación.

Los datos disponibles de otras regiones del mundo, principalmente de África y Asia, indican que los derechos de las mujeres a la tierra, al fortalecer su posición de negociación dentro de la familia, son un importante factor determinante de la asignación de recursos dentro del hogar. Los derechos de las mujeres a la tierra se han asociado con un incremento de los gastos familiares en alimentación y servicios de salud, así como en la escolarización de los hijos y, por consiguiente, la formación de capital humano, lo cual tiene implicaciones a largo plazo para la productividad. Los datos revelan que los derechos de las mujeres a la tierra están relacionados positivamente no sólo con su mayor productividad agrícola<sup>149</sup> y potenciación de su papel en la toma de decisiones agrícolas, sino también con una mayor diversificación de las actividades que generan ingresos dentro del hogar.

Los estudios preliminares realizados sobre Honduras y Nicaragua confirman las repercusiones positivas que tienen los derechos de las mujeres a la tierra en la asignación de los recursos dentro del hogar, concretamente con relación a los gastos en alimentación y educación.<sup>150</sup> Los estudios recientes sobre Perú y Paraguay sugieren asimismo una asociación positiva entre los derechos de las mujeres a la tierra y los ingresos familiares rurales, debido principalmente a sus efectos en los ingresos no agrícolas.<sup>151</sup> Estos resultados provisionales deben ser reproducidos en otros entornos y con conjuntos de datos que sean más propicios al análisis por género. Además, el trabajo que se ha realizado hasta ahora se ha limitado a hogares con tierras, pasando por alto los posibles efectos que tendría otorgar a las mujeres sin tierra derechos territoriales como medida para reducir la pobreza. Por otra parte, hasta la fecha no se ha realizado ningún estudio específico sobre los hogares que cuentan con una mujer como cabeza de familia y sobre la propiedad de la tierra. Dado el incremento durante las últimas décadas de hogares rurales con mujeres cabeza de familia, éste es un tema que conviene investigar más a fondo.

Las investigaciones disponibles en otras regiones sobre la posible asociación entre los derechos de las mujeres a la tierra y los resultados en materia de eficiencia y equidad son lo suficientemente contundentes para que el PRR defienda firmemente la necesidad de que los gobiernos promuevan

dichos derechos. Durante las dos últimas décadas, los estados latinoamericanos se han situado de hecho a la vanguardia en lo referente al establecimiento de los derechos formales de las mujeres a la tierra.<sup>152</sup> Varios de ellos han ido más allá en su legislación agraria reciente y han adoptado mecanismos específicos para incluir a las mujeres. La medida más común ha sido la exigencia de que en los programas estatales de distribución de tierras y/o de titulación, las tierras sean registradas a nombre de la pareja.<sup>153</sup> El Salvador dio incluso un paso más y estableció que, en el Programa de Transferencia de Tierras, la tierra fuera distribuida de forma individual al hombre y la mujer que forman una pareja. Colombia, Nicaragua y Chile han adoptado medidas de acción positiva en favor de las mujeres, dando prioridad en la distribución o titulación de las tierras a las mujeres cabeza de familia. Brasil anunció su intención de asignar una cuota del 30 por ciento a las mujeres en su reforma agraria asistida por el mercado y programas de crédito, aunque aparentemente estas medidas nunca llegaron a aplicarse.<sup>154</sup>

Como resultado de estas medidas, la proporción de mujeres beneficiarias de los programas de adjudicación y titulación de tierras incrementó considerablemente en la década de 1990.<sup>155</sup> Todavía no se han evaluado los efectos que han tenido estas distintas medidas en el control efectivo de las mujeres sobre la tierra.<sup>156</sup> ¿Hay diferencias en los resultados entre los hogares beneficiarios cuando las tierras se titulan de forma conjunta a nombre de la pareja, comparado con la titulación individual de la tierra a nombre del hombre cabeza de familia? ¿Tienen menos posibilidades los primeros, por ejemplo, de vender o arrendar sus tierras? ¿Tienen más o menos posibilidades de solicitar créditos o asistencia técnica, o de diversificar sus actividades productivas? Por otra parte, ¿en qué medida ofrece la titulación conjunta de las tierras a nombre de la pareja las mismas ventajas desde el punto de vista del control de las mujeres sobre la tierra que si éstas tuvieran acceso independiente a la tierra?

Otra cuestión importante es cómo garantizar los derechos de las mujeres a la tierra en situaciones en las que los campesinos o comunidades indígenas poseen colectivamente la tierra. Una de las reivindicaciones de la mayoría de las organizaciones indígenas, además de tener el control sobre sus propios territorios, es que el Estado respete sus costumbres y prácticas tradicionales con respecto a la distribución interna de los recursos. Sin embargo, ¿qué ocurre si estas costumbres y prácticas discriminan a las mujeres? Ésta ha sido una cuestión espinosa que se está resolviendo cada vez más en favor

de los derechos de las mujeres, al haber empezado las mujeres indígenas a organizarse y defender sus propios intereses estratégicos.<sup>157</sup>

Esta concienciación cada vez mayor acerca de la discriminación de género se ha visto reforzada por el desposeimiento a gran escala de los derechos a la tierra de que han sido objeto las mujeres casadas en el reciente proceso de parcelación y titulación de los ejidos en México. Siguiendo las costumbres y prácticas tradicionales, los reglamentos relativos a los ejidos otorgaron solamente a una persona por hogar derechos a la tierra junto con derechos de voto en las asambleas ejidales. Como resultado de ello, en el programa reciente de titulación, lo que era el patrimonio familiar de tierras se convirtió en gran medida en la propiedad privada del hombre cabeza de familia. Debe prestarse atención a la posibilidad de que un proceso similar se produzca en Perú y otros países si la formalización de los derechos individuales a la tierra dentro de las comunidades de campesinos e indígenas sigue adelante. Las investigaciones sobre la cuestión de la seguridad de la tenencia dentro de las comunidades indígenas deberían examinar este aspecto.

Es necesario también investigar más a fondo las diferencias debidas al género en la adquisición de tierras como propiedad privada. Los datos disponibles para seis países sugieren que los hombres tienen más posibilidades de adquirir tierras por todas las modalidades, y que las mujeres han estado especialmente en desventaja a la hora de adquirir tierras a través de los programas estatales de distribución establecidos en el pasado, así como mediante el mercado.<sup>158</sup> Además, las mujeres tienen menos posibilidades que los hombres de participar en los mercados de arrendamiento y venta de tierras.<sup>159</sup> Si los países concentran cada vez más sus esfuerzos en mejorar el funcionamiento de estos mercados, es necesario investigar de qué modo puede mejorarse la equidad de clase y de género con respecto a la participación en los mismos.

El principal medio por el que las mujeres adquieren tierras es mediante la herencia, como hijas o viudas. Si bien todos los países de América Latina garantizan la igualdad formal con respecto a los derechos de sucesión de hijas e hijos en caso de que el fallecido muera intestado, existe una importante disparidad entre la ley y la práctica, sobre todo cuando se trata de la tierra. Entre los factores identificados en los estudios al respecto como favorables a la igualdad de género con relación a la herencia de la tierra figuran

los sistemas de herencia bilateral y divisible, la creciente migración tanto de hijos como de hijas, un aumento del índice de alfabetización, sobre todo de alfabetización jurídica, y el declive de la agricultura como principal actividad generadora de ingresos en los hogares rurales.<sup>160</sup> Es necesario realizar estudios más rigurosos para confirmar estas relaciones causales.

Son escasos los estudios realizados acerca de los derechos de sucesión de las viudas y la práctica habitual. Un examen reciente de la legislación de sucesión revela una importante heterogeneidad entre los países de América Latina en el caso de que el fallecido muera intestado con relación a si las viudas y viudos tienen derechos equivalentes al de un hijo en el patrimonio de su cónyuge.<sup>161</sup> Los países latinoamericanos difieren asimismo en el grado de libertad testamentaria permitida; así, mientras que en México y América Central se dispone de plena libertad testamentaria, la mayor parte de los países de América del Sur ofrecen una libertad testamentaria restringida (con una parte reservada para los "herederos forzosos"). ¿Cuál es la situación de las viudas en un régimen de libertad testamentaria en comparación con marcos jurídicos que favorezcan explícitamente sus intereses? ¿En qué circunstancias tienen las viudas más posibilidades de mantener el control efectivo de la explotación agrícola o negocio familiar? Todas éstas son cuestiones que requieren una atención inmediata habida cuenta del incremento de la esperanza de vida en general, la creciente diferencia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres, el debilitamiento de las redes tradicionales de apoyo social para los ancianos y la falta de sistemas formales de protección social en la mayoría de las regiones rurales de América Latina. El PRR hace hincapié en la importancia de prestar atención a los derechos de propiedad de las viudas, especialmente en las situaciones de conflicto. Asimismo, debe investigarse la importancia que revisten dichos derechos en cuanto a su capacidad para incrementar la autonomía económica y el poder de negociación de las mujeres con respecto a los hijos.

Por último, cabe señalar la insuficiente atención otorgada en los trabajos sobre los derechos a la tierra al modo en que los distintos regímenes matrimoniales estructuran los derechos de propiedad de las personas y las familias. Los regímenes matrimoniales, por ejemplo, determinan si la propiedad adquirida antes del matrimonio o heredada después del matrimonio forma parte de la comunidad de bienes de la sociedad conyugal. Definen también si la tierra cedida por la herencia se convierte automáticamente en propiedad común de los esposos. La falta de atención a los regímenes matrimoniales,

junto con el hecho de que la mayoría de los países ofrezcan una opción de regímenes, ha dado lugar con demasiada frecuencia al atropello de los derechos de propiedad de las mujeres casadas en los programas de titulación de tierras.<sup>162</sup> Deben realizarse investigaciones adicionales sobre el modo en que los distintos regímenes matrimoniales<sup>163</sup>, sumados a los diferentes regímenes de sucesión, favorecen o limitan la adquisición de tierras por parte de las mujeres, así como su control efectivo sobre las mismas.

La forma más fácil de facilitar el programa general de investigación sobre las cuestiones de género y los derechos sobre la tierra sería concertando los esfuerzos para mejorar la calidad de los datos. La máxima prioridad es desagregar, por sexo, los datos de las encuestas de calidad de vida (conocidas como LSMS en inglés) y otras encuestas de hogares sobre la propiedad de activos, incluyendo el modo de adquisición y el sexo de la persona de la que se adquirieron. Por otra parte, si se desea profundizar el análisis de los derechos de propiedad, además del estado civil, las encuestas deberían recopilar información sobre el régimen matrimonial existente en el hogar. Por último, otra de las lagunas presente en la mayoría de las encuestas de hogares es la ausencia de información sobre los procesos de toma de decisiones relativas al hogar por género, lo cual limita el análisis de la posible divergencia entre la propiedad y el control de la tierra.

### **Sobre la tierra de los pueblos indígenas**

Tradicionalmente, muchos estados latinoamericanos con grandes poblaciones indígenas han intentado eliminar las formas colectivas de posesión de la tierra y las formas semiautónomas de gobierno que las comunidades indígenas lograron mantener durante el largo período colonial.<sup>164</sup> En las últimas décadas, la mayoría de los gobiernos han comenzado a cambiar su enfoque y avanzar, en diferentes grados, hacia políticas de inclusión.<sup>165</sup>

Existen numerosos documentos internacionales que codifican los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y de otro tipo. El Convenio 169 de la OIT es una piedra angular del derecho internacional en este sentido, ya que reconoce el carácter único de los pueblos indígenas y afirma la integridad de sus territorios tradicionales. Este convenio ha influido en prácticamente todas las reformas constitucionales que abordan el tema de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina.<sup>166</sup>

Según la visión de muchos pueblos indígenas, la tierra no puede ser concebida como un bien que pueda ser comercializado abiertamente en el mercado, al contrario de lo estipulado en las normas vigentes en América Latina. En este contexto, el Convenio 169 de la OIT establece que las tierras de los pueblos indígenas son espacios dentro de los cuales se ejercen los derechos de propiedad, y que sus territorios son espacios dentro de los cuales, en ausencia de un ordenamiento jurídico interno reconocido, mantienen sus formas ancestrales de utilización.

En los países latinoamericanos es posible identificar distintos grupos de constituciones, según el grado y tipo de menciones de la población indígena. En las constituciones de los países de vanguardia se reconoce incluso el carácter ancestral de las comunidades indígenas.<sup>167</sup> Este reconocimiento implica el establecimiento de derechos culturales, territoriales y autonómicos. Sin embargo, esto no garantiza su aplicación inmediata: de no mediar una legislación secundaria que haga posible su aplicación, estos derechos serán meramente declarativos.<sup>168</sup>

Por ejemplo, la consulta previa (de los pueblos indígenas antes de emprender cualquier gran proyecto en sus tierras) es un derecho establecido en todas las constituciones de América Latina. Aun así, la mayoría de los países carecen de legislación secundaria que garantice la aplicación de este principio fundamental. En Ecuador, por ejemplo, las federaciones indígenas y afroecuatorianas se han opuesto a 15 grandes proyectos de minería y explotación petrolera en los últimos años, argumentando que no se les consultó adecuadamente en la etapa inicial. No obstante, sólo uno de los casos ha sido juzgado en favor de estas organizaciones de pueblos indígenas y afroecuatorianos.<sup>169</sup>

El debate político gira entonces en torno a la cuestión de cómo cerrar la brecha existente entre los derechos constitucionales, las leyes secundarias y la práctica en el terreno. Un punto de partida para este debate ha sido la experiencia de los distintos territorios autónomos en la región: las comarcas en Panamá, las tierras autónomas del Atlántico en Nicaragua, los resguardos indígenas en Colombia, las circunscripciones territoriales en Ecuador y las tierras comunitarias de origen en Bolivia. No obstante, estos modelos presentan muchas dificultades y no han terminado de solucionar el problema de la inseguridad de la tenencia de la tierra para los pueblos indígenas.

Existe además un profundo debate sobre las formas ancestrales de administrar justicia, en particular, sobre la mejor forma de articular el derecho positivo con el derecho consuetudinario. Las propias características del derecho consuetudinario de transmitirse de manera oral, de generación en generación, le confiere la particularidad de ser dinámico, de no ser estático, a diferencia del derecho estatal, que no puede adaptarse con igual facilidad a los cambios sociales. Este carácter dinámico del derecho consuetudinario le permite responder a las necesidades de los pueblos indígenas y convertirse de ese modo en una fuente primaria del derecho positivo.<sup>170</sup>

El reconocimiento constitucional del pluralismo jurídico en ciertos países en los que cohabitan diversos sistemas jurídicos puede servir de modelo que posibilite la autonomía que los distintos sistemas jurídicos dan a los pueblos indígenas. No obstante, también está claro que esta autonomía no es ilimitada. Esta autonomía estará sujeta a ciertos parámetros que tienen que ver sobre todo con el sometimiento al derecho positivo; su inclusión en la norma constitucional indica que no debe contravenir el ordenamiento jurídico nacional. Por otro lado, está el potencial conflicto entre los dos sistemas. El problema que se plantea al jurista consiste en determinar en qué condiciones se dará primacía a las reglas del derecho consuetudinario frente a las reglas del derecho positivo y viceversa.<sup>171</sup>

## **Sobre los conflictos y su prevención**

Existen tres grupos principales de trabajos de investigación pertinentes acerca de la interrelación entre las políticas de tierras y los conflictos: un primer grupo de estudios aborda la desigualdad e inseguridad de la tenencia de la tierra como una fuente de conflicto; un segundo grupo examina el modo en que las políticas de tierras pueden contribuir a la consolidación de la paz y la prevención del conflicto armado; y un tercer grupo estudia el conflicto y la colaboración en el ámbito del manejo de los recursos naturales.

Los especialistas aceptan en ocasiones como hecho demostrado que la distribución injusta de las tierras o la existencia de situaciones en las que predomina una inseguridad extrema de la tenencia arraigada en sistemas débiles de administración de las tierras, propician el surgimiento de conflictos violentos. Un corolario común es que la reforma agraria o el fortalec-

imiento de la administración de tierras podrían ayudar a prevenir los conflictos y consolidar la paz. Esta lógica está codificada de forma explícita en los Acuerdos de Paz de Guatemala y El Salvador. Asimismo, se refleja en declaraciones de políticas multilaterales como las Directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo.<sup>172</sup>

Varias generaciones de investigadores han demostrado de forma bastante concluyente que no existe un vínculo causal sencillo entre las políticas de tierras y los conflictos violentos. Los conocimientos acumulados sugieren que en ese vínculo intervienen factores como las estrategias de gobierno de las élites, y las actividades y capacidades de líderes contra-hegemónicos.<sup>173</sup> Aunque se trate de un hecho en cierto modo evidente, conviene mencionarlo ya que la cuestión del vínculo ha sido replanteada en los programas de investigación y de políticas por los nuevos estudios sobre la economía política de la guerra. Cabe destacar, en particular, el muy repetido argumento de Paul Collier del Banco Mundial, según el cual detrás de las guerras contemporáneas se encuentran más a menudo motivaciones de codicia que de injusticia, por lo que la comunidad internacional debería concentrarse en reglamentar los ingresos procedentes de la explotación de recursos de gran valor como los diamantes, el petróleo y los narcóticos naturales.<sup>174</sup> Otra forma más matizada de entender la relación existente entre los conflictos y la distribución de los activos podría validar la necesidad de formular también políticas de tierras que, junto con otro tipo de intervenciones, puedan ayudar a consolidar la paz en contextos posbélicos y prevenir la guerra en otros. Aunque la realización de estudios adicionales sobre estos temas sería útil, la cuestión decisiva en este momento es encauzar mejor los resultados de la investigación hacia debates sobre la consolidación de la paz y la prevención de conflictos. Los latinoamericanos no deben dejar pasar las oportunidades para reafirmar las contribuciones del PRR del Banco Mundial en este sentido.<sup>175</sup>

Otra hipótesis fundamental de los enfoques dominantes sobre la reconstrucción después de la guerra, por lo menos durante los años de apogeo de la década de 1990, era que la consolidación de la paz ofrecía una oportunidad histórica para realizar reformas importantes a fin de solucionar las causas subyacentes de la guerra. Las amplias reformas de las políticas y administración de tierras contempladas en los Acuerdos de Paz de

Guatemala constituyen una excelente ilustración de esta idea. Desgraciadamente, tal como se señalaba en un reciente análisis de los trabajos sobre el tema, “abundan los ejemplos en que la resolución exitosa de conflictos a corto plazo no ayudó en absoluto a prevenir brotes de violencia posteriores”.<sup>176</sup> De hecho, la información disponible de todas las regiones del mundo, incluida América Central, tal como se indicó anteriormente, sugiere que la reconstrucción después de la guerra en ocasiones permite la distribución de tierras a excombatientes, refugiados y algunos desplazados internos, pero que son raras las ocasiones en que da lugar a las reformas de políticas de tierras de envergadura que se necesitan para beneficiar a sectores más amplios de la población.<sup>177</sup>

Como parte de su intento de “integrar la prevención de conflictos”, los donantes del CAD de la OCDE están elaborando nuevas herramientas para promover políticas de tierras que contribuyan a la consolidación de la paz y la prevención de conflictos. El informe de investigación del Banco Mundial sobre las políticas de tierras ofrece principios y un menú coherente de opciones para la elaboración de los programas de donantes en este ámbito. Los donantes están examinando de qué modo pueden adaptar el marco del PRR a fin de utilizarlo en sociedades devastadas por la guerra y propensas a los conflictos, y adoptar procesos de consulta y coordinación nacionales integrados dentro de otros marcos políticos (por ej.: los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza) a fin de ajustar políticas de tierras específicas para cada país.<sup>178</sup> Los países latinoamericanos pueden aportar a este proceso una contribución sumamente valiosa basada en sus experiencias. Asimismo, será necesario supervisar, tanto en América Latina como en otras regiones, la aplicación sobre el terreno de las nuevas herramientas de programación agraria que tengan presente la problemática de los conflictos. La creación de una red transnacional de recursos humanos sobre políticas de tierras y conflictos podría facilitar la contribución de los países del sur a estos procesos de elaboración de políticas de los organismos donantes (del norte).

El otro aspecto de estos debates es el reconocimiento, entre determinados especialistas y estudiosos, de que las políticas de tierras que tienen en cuenta los conflictos no pueden formularse únicamente a nivel nacional, y que es a nivel local donde se debe tener en consideración el contexto. Esta nueva percepción está convergiendo con una abundante corriente de estu-

dios acerca del manejo comunitario de los recursos naturales (MCRN). A finales de la década de 1990, el IDRC y el Instituto del Banco Mundial reunieron a investigadores en este ámbito y produjeron un trabajo de gran influencia titulado *Cultivar la paz*.<sup>179</sup> Los estudios de caso presentados en dicho trabajo muestran el modo en que las organizaciones comunitarias pueden utilizar técnicas como el análisis de los interesados, el desarrollo de la capacidad y las estrategias multipartitas para transformar en colaboración los conflictos sobre recursos naturales. Varios estudios realizados demuestran asimismo que los ambientes favorables, cuando es posible involucrar a agentes externos como los gobiernos nacionales en el proceso de colaboración, ofrecen mayores posibilidades de éxito.

En el capítulo final, uno de los autores retoma esta línea de pensamiento y demuestra cómo las políticas públicas han sido a menudo causa de conflicto por los recursos naturales (por ej., mediante prácticas discriminatorias o poco claras de tenencia de la tierra), y recomienda un marco político para invertir esta dinámica. Este marco incluye realizar cambios jurídicos y administrativos a fin de fortalecer los gobiernos locales, mejorar la coordinación con las autoridades locales, identificar e incluir a otros interesados locales, facilitar la solución de conflictos a nivel local basándose en el derecho de costumbres u otras normas locales, ofrecer apoyo externo y dejar transcurrir el tiempo necesario para que los esfuerzos de MCRN tengan éxito.<sup>180</sup> Los investigadores tienen un papel que desempeñar en este sentido, “como facilitadores del análisis y la acción en el plano local, estableciendo vínculos entre los conocimientos, las iniciativas y las formas locales de organización por una parte y, por otra, las fuentes externas de información y recursos [...]”.<sup>181</sup>

A pesar de reconocer que este contexto resulta clave para el éxito de los enfoques de MCRN, algunos de los trabajos publicados siguen manteniendo una orientación excesivamente local. Por ejemplo, en un documento de gran influencia para la FAO en 2002, el autor reconoció que los ordenamientos jurídicos nacionales son decisivos para los conflictos locales, e incluso citó ideas de otros autores sobre la necesidad de complementar el manejo de conflictos a nivel local con esfuerzos para cambiar instituciones y relaciones de poder de mayor alcance. Con todo, su documento terminó haciendo hincapié en los enfoques de solución alternativa de conflictos, los atributos necesarios de los mediadores y las técnicas que tienen a su dis-

posición para manejar los conflictos relacionados con las tierras, sin establecer una relación con las reformas institucionales más amplias necesarias para facilitar el éxito del MCRN.<sup>182</sup> No debería exagerarse esta tendencia: por ejemplo, la mayoría de los proyectos de investigación realizados en el marco del primer programa de pequeñas donaciones auspiciado por el IDRC y la UPAZ sobre “Conflicto y Colaboración en el Manejo de Recursos Naturales” también abordan los vínculos existentes con los procesos de políticas nacionales, a pesar de centrarse principalmente en los actores y procesos locales.<sup>183</sup> No obstante, esta línea de trabajos de investigación no parece relacionar de forma sistemática el análisis a nivel local con la investigación sobre las opciones y limitaciones de promover las reformas nacionales necesarias para facilitar el MCRN.

Como tal, es posible que pueda ampliarse el vínculo entre la acción/análisis sobre la tierra y el conflicto a nivel nacional desde una perspectiva de consolidación de la paz y prevención de conflictos, y la acción/análisis a nivel local desde una perspectiva del MCRN. Tal como se señala en un documento preparado en fecha reciente para la FAO, el desafío fundamental reside en encontrar el modo adecuado de integrar plenamente los mecanismos de solución de conflictos a nivel local con el resto del régimen de tenencia de las tierras.<sup>184</sup> Se presenta este argumento alegando que las iniciativas locales de manejo de conflictos sobre la tierra tienen más posibilidades de perdurar si se incorporan en regímenes nacionales. Podría argumentarse asimismo que establecer una relación entre las iniciativas locales y otras esferas superiores es imprescindible ya que puede elucidar las reformas jurídicas o institucionales que podrían emprenderse a nivel nacional, y apoyarlas una vez que estén en marcha. Ese mismo documento explica de forma convincente que existen numerosas formas prácticas de articular estos niveles de práctica sobre las cuestiones relativas a la tierra: por ejemplo, desarrollar la capacidad de los interesados locales para manejar los conflictos comunitarios de forma pacífica y recurrir a los tribunales para reparar las injusticias; emprender la modernización de los catastros y registros territoriales locales, impulsando al mismo tiempo la realización de reformas legislativas y fiscales a fin de armonizar dichas iniciativas a escala nacional; fortalecer los mecanismos tradicionales locales de manejo de conflictos, propugnando al mismo tiempo reformas nacionales a fin de incluir esas normas y prácticas en el derecho escrito.

Quizás necesitamos una nueva línea de investigación que vaya más allá de las dicotomías del pasado y examine las combinaciones de iniciativas locales y nacionales necesarias para generar una transformación sostenida en materia de conflictos sobre las tierras, y analice también las enseñanzas que pueden extraerse de los esfuerzos realizados por coaliciones para armonizar las acciones a ambos niveles en contextos particulares. Esta investigación podría tomar como punto de partida las numerosas ideas procedentes de la práctica a nivel local y nacional en un gran número de países, si bien son países como Brasil, que cuentan con múltiples iniciativas locales sobre la tierra y MCRN, así como un proceso prometedor de reformas nacionales de política de tierras, los que parecen presentar el mayor potencial para extraer enseñanzas profundas y realizar una investigación influyente.

*This page intentionally left blank*

---

## Conclusiones

El informe de investigación sobre políticas de tierras publicado en fecha reciente por el Banco Mundial señala una serie de cuestiones que podrían orientar la investigación, sobre todo en el plano nacional. Sugiere que los estudios futuros deben examinar la cantidad de tierra que se posee bajo los distintos sistemas de tenencia y los efectos que esos sistemas tienen en la seguridad de la tenencia para el conjunto de la población y, en particular, para grupos de interesados como las mujeres y los pueblos indígenas. Asimismo, la investigación futura deberá documentar de forma sistemática los distintos conflictos territoriales y los mecanismos de manejo de conflictos, junto con las distintas repercusiones de estos últimos. Con relación a los mercados y la productividad, los estudios futuros deberán examinar las posibilidades y el funcionamiento de los mercados de venta y arrendamiento de tierras, así como de los mercados de crédito, a fin de documentar con mayor precisión los precios y costos de las transacciones. En lo que al marco de reglamentación se refiere, la investigación a nivel nacional deberá estudiar los regímenes fiscales relativos a la propiedad de la tierra, su aplicación y cumplimiento, y las distintas ventajas que reportan en la práctica, así como la calidad de los servicios públicos de administración de la tierra como los catastros y registros de la propiedad.<sup>185</sup>

Se trata de una lista útil de cuestiones que podría orientar el diseño de estudios básicos de referencia en países específicos. El presente documento confirma la importancia que revisten estas cuestiones. Asimismo, nos recuerda que existe ya un abundante caudal de investigación en América Latina que puede utilizarse como punto de partida, e identifica aspectos clave en los que podría resultar útil realizar un seguimiento comparativo o investigación más básica.

Muchas de las cuestiones de investigación identificadas en el presente documento pueden agruparse bajo el epígrafe de lo que podría denominarse hacer un seguimiento de los resultados de las reformas orientadas al mercado. Aunque en los círculos internacionales se piensa generalmente que las reformas orientadas al mercado ofrecen una alternativa óptima, los trabajos de investigación plantean una serie de cuestiones acerca de sus resultados en la práctica. Por ejemplo, los estudios realizados en Paraguay sugieren que los programas de titulación de tierras suelen beneficiar desproporcionadamente a los agricultores de mayor tamaño, ya que la titulación no ayuda necesariamente a los pequeños agricultores a obtener acceso al crédito. Por otra parte, las investigaciones efectuadas sobre la liberalización de los ejidos mexicanos sugieren que esos programas pueden beneficiar a los pobres. Los trabajos de investigación preliminar sobre la titulación conjunta en algunos países latinoamericanos indican que si dichos programas cuentan con un respaldo jurídico y financiero sólido, pueden beneficiar a las mujeres. Asimismo, muestran que el incremento de la propiedad de la tierra por parte de las mujeres puede repercutir de forma positiva en los ingresos de los hogares rurales y en su asignación. No obstante, la investigación acerca de las experiencias de los beneficiarios de la reforma agraria tradicional bajo la liberalización en Chile, Honduras y Nicaragua sugiere que el incremento de las ventas de tierras ha beneficiado desproporcionadamente a los medianos y grandes agricultores. Asimismo, los estudios indican que los resultados del incremento de los arrendamientos de tierras en la reducción de la pobreza son ambiguos. No cabe duda de que por el momento hay pocas pruebas, por lo menos en América Latina, que corroboren la hipótesis del Banco Mundial según la cual el incremento de los arrendamientos de tierras puede ser un paso adelante hacia el acceso a la propiedad de los pequeños productores.

Teniendo en cuenta estas reflexiones iniciales, parece existir una necesidad de realizar investigaciones más sistemáticas a fin de:

- documentar y evaluar los resultados de las iniciativas emprendidas para modernizar los catastros y registros de la propiedad, liberalizar la titulación de tierras y regularizar la propiedad de los pueblos indígenas, liberalizar los mercados de venta y arrendamiento de tierras, crear nuevos fondos de tierras, cambiar los regímenes fiscales relativos a la propiedad de la tierra y crear nuevos organismos nacionales de desarrollo agrario;

- hacer un seguimiento de los resultados de estas iniciativas para la población en general y, especialmente, para los pobres, las mujeres y los pueblos indígenas. Con relación a este último grupo, es necesario, en particular, investigar de forma comparativa los esfuerzos desplegados para articular los mecanismos legislativos y tradicionales que rigen los derechos sobre las tierras, sobre todo cuando parecen estar en contradicción, como podría ocurrir en el caso de los derechos a la tierra de las mujeres indígenas en algunos contextos;
- examinar el posible vínculo existente entre las reformas orientadas al mercado, otros procesos como los conflictos armados y la reconcentración de la propiedad de la tierra. De forma más general, es urgente reavivar el análisis de la economía política de la política de tierras, más concretamente, estudiar el modo en que la negociación de los intereses políticos y económicos conforma las políticas de tierras y sus resultados en distintos contextos.

Este amplísimo programa de investigación deberá ser abordado necesariamente de forma descentralizada y cumulativa. Por otra parte, se vería sumamente facilitado si se mejorara la calidad de los datos básicos, especialmente mediante la desagregación de las encuestas de hogares y los datos sobre los beneficiarios de las reformas de la política y administración de tierras por sexo.

Algunas otras líneas de investigación van más allá de este programa dado que suponen un esfuerzo más concertado para explorar alternativas. De hecho, a pesar de la necesidad urgente de comprender cuál es la mejor forma de integrar los componentes básicos de las reformas orientadas al mercado, en muchos países existe un gran escepticismo, sobre todo entre los movimientos sociales aunque también entre algunos gobiernos, acerca de la posibilidad misma de que dichos componentes puedan funcionar de algún modo en favor de los pobres. No conviene subestimar las repercusiones que la Campaña Global por la Reforma Agraria dirigida por Vía Campesina podría tener en los debates internacionales de políticas en este ámbito. En consecuencia, parece urgente abrir espacios para el estudio riguroso de las opciones de políticas más allá de los enfoques actuales de reformas asistidas por el mercado. Ello podría incluir trabajos de investigación que permitan:

- evaluar las iniciativas que ya trascienden las reformas orientadas al mercado, como la reforma agraria redistributiva y las cooperativas de producción auspiciadas por el MST en Brasil, o la estrategia actual de reforma agraria en Venezuela;
- examinar los obstáculos técnicos, financieros y políticos para el éxito de dichas reformas, así como el modo de eliminarlos. Éste es otro campo en el que los estudios de la economía política del cambio político (o estasis) podrían resultar útiles;
- reconsiderar los planteamientos acerca del fracaso de enfoques alternativos, por ejemplo, examinando de forma sistemática cómo se han desempeñado en el nuevo entorno los beneficiarios de reformas agrarias anteriores, incluyendo las cooperativas de producción, y de qué forma podrían incrementarse sus oportunidades, tanto en el marco de la reforma orientada al mercado como más allá del mismo;
- analizar de forma objetiva si las políticas y mecanismos alternativos podrían ser más benéficos para los pobres, las mujeres y los pueblos indígenas, y, en caso afirmativo, de qué modo.

Evidentemente, estos programas de investigación no se excluyen mutuamente, sino que se funden unos con otros y podrían fortalecerse recíprocamente. Hay varias corrientes de investigación que acercan de forma implícita estos dos programas. Una de ellas es la que aborda la cuestión de la articulación de las iniciativas locales y nacionales de políticas de tierras. Tal como se indica en el documento, aunque siguen existiendo lagunas constantes entre las abundantes líneas de investigación (y acción) a nivel local en comparación con el nivel nacional, está surgiendo una nueva corriente de investigación que examina de qué modo se pueden armonizar los factores entre estos distintos niveles a fin de facilitar la implementación de políticas de tierras exitosas. Los estudios realizados dentro de esta línea de investigación confirman que el fortalecimiento de las capacidades locales a fin de actualizar los catastros rurales, solucionar reivindicaciones territoriales contradictorias o manejar la tierra y otros recursos naturales de forma eficaz, debería ser una prioridad. No obstante, también sugieren que estas iniciativas locales se enfrentarán a enormes obstáculos a menos que se vean respaldadas por la implementación de cambios a escala nacional. Entre las medidas necesarias se incluyen: una estrategia coherente de descentralización, incluida la

descentralización fiscal; reformas jurídicas encaminadas a armonizar los catastros y registros locales; y reformas jurídicas para incorporar las normas y mecanismos tradicionales en sistemas legislativos. Una característica interesante de esta investigación es que elude la dicotomía entre los enfoques de reforma orientada al mercado y otros enfoques alternativos, abriendo camino de nuevo a análisis innovadores sobre la combinación de iniciativas orientadas al mercado, del sector público y comunitarias que podrían servir de base a estrategias equitativas y sostenibles de política de tierras. No cabe duda de que es necesario realizar más investigaciones comparativas fundamentadas sobre las mejores prácticas y los obstáculos que siguen dificultando las sinergias entre el plano local y el plano nacional en este ámbito. También hay una necesidad de profundizar la investigación sobre los vínculos entre la tenencia de la tierra y el manejo sostenible de los recursos naturales en distintos contextos nacionales.

Una última línea de investigación que conviene destacar es la dedicada a las relaciones existentes entre las políticas de tierras y los conflictos. Una corriente dentro de esta línea sugiere que, a pesar de los importantes adelantos realizados en las estrategias de reconstrucción posbélica durante la última década, está resultando difícil avanzar más allá de las iniciativas de política de tierras a corto plazo (como el reasentamiento de los excombatientes en tierras con títulos de propiedad seguros), hacia la adopción de reformas de las instituciones de administración de las tierras, modalidades de tenencia y políticas de desarrollo rural que permitan solucionar las reivindicaciones relacionadas con la guerra de grupos más amplios de la población. Éste ha sido un problema grave en Guatemala, Nicaragua y, en menor medida, en El Salvador. La investigación inicial sugiere que esta situación podría plantear también un importante desafío en la Colombia posbélica. Por consiguiente, es necesario investigar más a fondo las razones por las que esta brecha persiste tenazmente, así como las opciones disponibles para suplir las lagunas en materia de políticas de tierras a corto plazo y largo plazo en estos países. Aunque por lo general esta corriente de investigación ha llegado a conclusiones críticas acerca de las reformas agrarias orientadas al mercado, también podría permitir explorar las combinaciones de políticas de mercado, públicas y comunitarias que podrían prevenir la reaparición de los conflictos armados. Hay posibilidades de que esto ocurra en Colombia, habida cuenta de la larga trayectoria y amplia experiencia de la comunidad de investigadores sobre política de tierras en ese país.

Es posible que surjan también nuevas oportunidades de investigación con relación al seguimiento de los esfuerzos desplegados a escala mundial para tener en cuenta la dimensión de la conflictividad en los programas oficiales de desarrollo. La elaboración por USAID de un manual para su trabajo sobre la política de tierras y la conflictividad, y el interés de otros miembros del CAD para usar estas herramientas, sugieren que podrían surgir innovaciones en el terreno durante los próximos años.<sup>186</sup> La propuesta de crear una red transnacional sobre las políticas de tierras y los conflictos podría facilitar el aporte sostenido de contribuciones de los países del sur a estas herramientas, así como retroinformación sobre su aplicación en el terreno. El CAD podría constituir asimismo una tribuna adecuada para canalizar los resultados matizados de la investigación acerca de las complejas relaciones existentes entre las políticas de tierras y otras políticas socioeconómicas y de gobierno por una parte, y la guerra por otra.

El seguimiento del PRR del Banco Mundial presentará otras oportunidades para influir en los debates mundiales. El Banco, la Unión Europea y una serie de gobiernos están estudiando en la actualidad opciones para presentar el PRR en países específicos, como un posible paso adelante hacia la mejora de los procesos nacionales de política de tierras. Algunos de estos procesos podrían ofrecer medios para avanzar hacia los enfoques coordinados basados en conocimientos en materia de políticas de tierras que propugnan muchos de los donantes. Si bien estos procesos podrían incluir el tipo de investigación básica de referencia mencionada al principio de esta sección, también podrían tomar como punto de partida las cuestiones más específicas señaladas en este estudio.

Parecen existir también numerosas oportunidades para integrar la investigación en los procesos regionales. La serie de reuniones que se están celebrando bajo los auspicios de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y donantes clave ofrecerán asimismo oportunidades idóneas para poner en común los trabajos de investigación que dan seguimiento a los resultados de las medidas de reforma agraria asistida por el mercado. Entre esas reuniones, Tierra Américas ofrece una plataforma virtual excelente para intercambiar documentos sobre políticas y resultados de investigación. Los sitios web y las actividades coordinadas por la CLOC y Vía Campesina ofrecen tribunas para escuchar otras voces distintas a las de los círculos gubernamentales y de donantes, y para compartir trabajos de investigación con los

movimientos de campesinos, pequeños agricultores, pueblos indígenas y mujeres. Una interacción más estrecha entre los investigadores y estas importantes organizaciones de la sociedad civil podría facilitar un diálogo más productivo y mejor informado entre los movimientos sociales y los organismos oficiales.

Existen asimismo oportunidades importantes de contribuir al debate bien fundamentado a nivel nacional. Brasil ofrece un contexto especialmente prometedor en este sentido. Bajo el último gobierno y, sobre todo bajo la administración del PT, la voluntad política, la presión social y el interés internacional concuerdan favorablemente en su apoyo a la realización de importantes reformas de política de tierras. Brasil ofrece un contexto en el que coexisten y es posible comparar distintos enfoques de política de tierras, desde medidas ortodoxas asistidas por el mercado como el Banco da Terra, hasta programas que apoyan las cooperativas de producción basadas en los asentamientos en tierras iniciados por el MST, pasando por el programa ampliado de Cédula da Terra. Es también un país que cuenta con una amplia capacidad nacional en materia de investigación y de diálogo político en este tema. Profundizar los conocimientos sobre las mejores prácticas en Brasil podría tener repercusiones enormes en la economía política de las alternativas posibles en América Latina y en otras regiones del mundo.

Aunque esta coincidencia favorable de las condiciones se da casi exclusivamente en Brasil, esto no significa que los investigadores (y los sujetos) de las políticas de tierras en otros países deben ser abandonados a sus propios recursos. El presente trabajo documenta una amplia gama de interesantes iniciativas de política y administración de tierras que se están realizando en otros muchos países del hemisferio, desde México hasta Chile, pasando por Venezuela. Aunque puede que falte la voluntad y/o capacidad política en las altas esferas en ciertos países, sigue siendo importante hacer un seguimiento de los resultados de reformas modestas, sobre todo teniendo en cuenta consideraciones relativas a las ventajas para los pobres, la equidad de género y los derechos de los pueblos indígenas. Es importante asimismo apoyar la reflexión a largo plazo acerca de las alternativas políticas en esos contextos.

Tal como se indica en el preámbulo del informe de investigación sobre políticas del Banco Mundial:

[...] los debates sobre políticas de tierras se caracterizan a menudo por nociones preconcebidas y puntos de vista ideológicos más que por un análisis minucioso [...] dada esta falta de análisis, a menudo no se aprovechan plenamente las posibilidades de utilizar las políticas de tierras como catalizador para producir cambios sociales y económicos.<sup>187</sup>

Uno de los medios para ayudarnos a todos a dejar atrás los “puntos de vista ideológicos” es apoyar trabajos de investigación rigurosos que cuestionen las ideas preconcebidas de todas las partes intervinientes en el debate sobre políticas de tierras, en determinados países y desde una perspectiva comparativa.

---

## Notas finales

- 1 Deininger (2003).
- 2 El PNRA-NR basado en la ley agraria de Brasil de 1964, el Estatuto da Terra (Ley 4504). Durante el período del gobierno militar (1963-85), no se hicieron grandes avances en materia de reforma agraria, al concentrar sus esfuerzos los sucesivos gobiernos militares en la modernización del latifundio mediante créditos subvencionados y la colonización del Amazonas (Hall, 1990).
- 3 Estimaciones basadas en los censos agrícolas nacionales muestran que el coeficiente Gini se mantuvo relativamente estable entre 1975 y 1995-96, en torno a 0,857, uno de los coeficientes más altos de concentración de la tierra de América Latina (Sparovek, 2003: Tabla 6).
- 4 A excepción del efímero régimen de Fernando Collor (1990-92), los gobiernos sucesivos han justificado la intervención estatal en la redistribución de la tierra por estas razones (Cardoso, 1997; y Sparovek, 2003).
- 5 Esta cifra incluye 579 733 familias que se beneficiaron mediante el programa de reforma agraria tradicional administrado por el INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária); 51 608 mediante el Banco da Terra; y 3 694 con el programa Projeto de Combate à Pobreza Rural (MDA, 2002). Ver Sparovek (2003) para información sobre el debate acerca de la precisión de estas cifras.
- 6 MDA (2001). Este informe cita también la creación de 4 275 asentamientos de la reforma agraria entre 1995 y 2001, de los que se beneficiaron 584 655 familias, con un costo de 13 200 millones de reales.
- 7 La inflación disminuyó drásticamente como resultado de la implementación del Plano Real de Brasil en 1995, y se asoció con una caída de los precios de la tierra de aproximadamente el sesenta por ciento (Reydon y Plata, 2002). Entre 1995 y 2001, el precio medio por hectárea de tierra adquirida por el INCRA para fines de reforma agraria pasó de 382 reales a 264 reales (Teófilo, et al., 2002: 2). Uno de los grandes problemas encontrados para reducir aún más el precio de la tierra para fines de la reforma agraria es que a menudo el precio final es decidido en los tribunales durante los procesos de expropiación, y los jueces han tendido a favorecer a los terratenientes, en particular sobrevalorando las mejoras de la tierra.
- 8 La implementación del sistema mejorado de fiscalidad territorial, sin embargo, ha proseguido lentamente y con dificultad (Reydon y Plata, 2002).
- 9 Hasta la fecha se han identificado aproximadamente 100 millones de hectáreas de tierras nacionales tituladas ilegalmente. Se ha recuperado en torno a un tercio de esta superficie. La mayoría de estas tierras son reservas forestales en la región del Amazonas, aunque también se ha previsto parte de esta superficie para nuevos asentamientos de la reforma agraria (Teófilo, et al., 2002: 10-11).
- 10 Ver Borrás, et al. (2003) para información sobre cómo se ha diseñado este modelo como una crítica de la reforma agraria dirigida por el Estado.
- 11 La ejecución del programa ha sido más lenta de lo esperado. Para 2001, 14 000 familias habían adquirido 370 000 hectáreas de tierra y se espera alcanzar el objetivo previsto en 2002 (Teófilo, et al., 2002).
- 12 MST (1998 y 2000).
- 13 Aunque las ocupaciones de tierra por parte del MST aumentaron en este período, el fuerte incremento de ocupaciones después de 1996 fue debido en gran medida a la creciente militancia de otros movimientos sociales (Hammond, 2001: Tabla 1).
- 14 Otras fuentes de conflicto con los movimientos sociales durante este período tuvieron que ver con la provisión de crédito (PROCERA se fusionó con PRONAF, el programa de crédito nacional para la agricultura familiar, con lo que el volumen de crédito destinado a los asentamientos de la reforma agraria fue reducido), y la asistencia técnica (se puso fin repentinamente al programa Lumiar) y el apoyo a la agricultura familiar en general. Asimismo, había desacuerdo acerca de la intención del gobierno de “emancipar” muchos de los asentamientos más antiguos de la reforma agraria. (Fernandes, 2001).

## Tierra y desarrollo en América Latina: perspectivas para la investigación sobre políticas

- 15 Según datos del INCRA, se entrevistó a 145 382 de los 745 859 solicitantes válidos y 70 035 de estos solicitantes por correo recibieron tierras en los asentamientos durante 2001-2002 (MDA, 2002).
- 16 Las tierras contempladas en este programa son las que de otro modo no podrían expropiarse y con un tamaño inferior a 15 módulos fiscales. Los beneficiarios reciben un préstamo de 20 años, con un período de gracia de tres años, a una tasa de interés del seis por ciento. Al igual que en el programa Cédula da Terra, existe un mecanismo flexible de financiamiento en forma de subsidio/préstamo, considerándose que los fondos no utilizados para comprar la tierra constituyen un subsidio para inversiones en infraestructura comunitaria. Es esta última parte la que se financia gracias al préstamo de 200,1 m. de dólares US otorgado por el Banco Mundial. El crédito para capital de trabajo y asistencia técnica se provee a través del programa PRONAF del gobierno. Ver MDA (n.d.).
- 17 En el Grito da Terra 2002 (CONTAG, 2002) también defendió que a las familias que se habían inscrito para recibir tierras a través de la oficina de correos se les dieran tierras a través del programa regular de reforma agraria, y que se prestara atención prioritaria a la regularización de la situación de quienes habían invadido tierras públicas y privadas.
- 18 PRONAF (2003).
- 19 En este esfuerzo participan también 43 ONG y movimientos sociales que integran el Foro Nacional por la Reforma Agraria y la Justicia en el Campo. Este grupo también está presionando para que se imponga un límite al tamaño máximo que pueden tener los latifundios (Gonçalves, 2003).
- 22 El presupuesto del INCRA para la adquisición de tierras en 2003 fue reducido de 462 m. a 162 m. de reales. Entre enero y julio, solamente 9 500 familias fueron asentadas en asentamientos de la reforma agraria, de las cuales sólo 2 500 eran nuevas familias, ya que el asentamiento de las restantes ya había sido tramitado bajo el gobierno anterior (Zibechi, 2003).
- 21 El gobierno del PT sólo ha prometido asentar a 60 000 familias durante 2003 (Weber, 2003; y MST, 2003).
- 22 Sant'anna (2003). A principios de noviembre, el equipo técnico responsable presentó un proyecto del nuevo Plano Nacional de Reforma Agraria al Ministro de Desarrollo Agrario del PT, Miguel Rossetto. El plan prevé el asentamiento de un millón de familias en nuevos asentamientos de la reforma agraria en un período de cuatro años, así como una reforma agraria integral que preste la debida atención al desarrollo de la agroindustria, la educación, la infraestructura básica y la capacitación y asistencia técnica (MST, 2003).
- 23 Deininger (2003: 148).
- 24 Borrás (2003). Para una perspectiva positiva del programa Cédula da Terra, ver Souza Filho, Buainain, Silveira y Magalhães (2000); Buainain, Silveira y Teófilo (2000); y Buainain, Souza Filho, Silveira y Magalhães (2001). Estos autores realizaron la única encuesta de hogares beneficiarios, 222 hogares en cinco estados, en una etapa muy temprana del programa (1999).
- 25 Otro proyecto que debería añadirse a esta comparación es el Banco da Terra, en el que todo el financiamiento consiste en crédito. No se ha escrito demasiado sobre este proyecto; ver Teófilo, et al. (2002) para una breve descripción. Carvalho (1998) ofrece un marco conceptual perspicaz para analizar distintas formas de asociaciones bajo la reforma agraria brasileña, haciendo hincapié en los factores que contribuyen a su cohesión social.
- 26 Ver Tyler (2000) para un resumen de distintos estudios sobre esta cuestión en el caso de Brasil, así como una discusión sobre los problemas que el pago de las deudas ha planteado para los bancos de tierras de distintos tipos en otros países.
- 27 Por ejemplo, ver los CD-ROM de las ponencias presentadas en el VI Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia rural (ALASRU), Porto Alegre, noviembre de 2002.
- 28 Van Dam (1999); Barie (2000); Morales (2000).
- 29 Deere y León (2000).
- 30 Urioste (2003).

- 31 Correspondencia con Gonzalo Colque y Wilfredo Plata, Fundación TIERRA-Bolivia, 13 de noviembre de 2003.
- 32 Estas recomendaciones han sido compartidas con audiencias clave mediante un libro, un folleto accesible para el gran público y la realización de presentaciones públicas por todo el país durante el último año. Pacheco y Valda (2003); Consorcio Interinstitucional (2003); Fundación TIERRA (2003).
- 33 Deere y León (2000).
- 34 Rincón (1997); Heathy y Deininger (1997); Machado (1998); Contraloría General de la República (2002); Mesa (1990).
- 35 Deere y León (2001).
- 36 Correspondencia con el Profesor Absalón Machado, Universidad Nacional de Colombia, 4 de noviembre de 2003. Para su análisis previo de las estrategias incompletas de desarrollo rural de Colombia, ver Machado (1998).
- 37 Fajardo (2002) y entrevista telefónica con Juan Plata de COLCIENCIAS, 8 de octubre de 2003.
- 38 Fajardo (2002: 7).
- 39 Alejandro Reyes, citado en Deere y León (2001: 174).
- 40 Salgado y Machado (2003).
- 41 Maurice Lemoine (2003).
- 42 Los puntos destacados no representan todos los compromisos de los Acuerdos de Paz relacionados con la tierra y la cuestión agraria. Para un resumen más detallado, ver Palma, et al. (2002: 93-101).
- 43 MINUGUA (2000, 2003).
- 44 Ver Palma, et al. (2002: 106-107) y los otros volúmenes de esta serie, publicados también en el sitio web de MINUGUA. Para un análisis más detallado de la investigación sobre la cuestión agraria en Guatemala, ver Camacho Nassar, 2004.
- 45 CONGCOOP y CNOG (abril de 2002). Ver también el resumen ejecutivo y la excelente presentación para el público general de los mensajes clave, publicados ambos, bajo el mismo título, en septiembre de 2002.
- 46 CNPT (2001 y 2002). Ver [www.idrc.ca/peace](http://www.idrc.ca/peace) para los resultados preliminares.
- 47 Thillet (2003). Este estudio también contó con el apoyo del IDRC.
- 48 Álvarez (2001: 38 y 76-86). Ver también McElhinny (2000).
- 49 Álvarez (2001).
- 50 Pino (1992) y Jansen (1998: 81-106).
- 51 Honduras Interim PRSP (2001: 69-74), en el sitio del FMI: [www.imf.org/External/NP/prsp/2001/hnd/01/](http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/hnd/01/).
- 52 Correspondencia con Rafael Alegría, Director Internacional, Vía Campesina, 10 de octubre de 2003.
- 53 El grupo de Desarrollo Socioeconómico y Ambiental en Zambrano hace un seguimiento de las lecciones aprendidas de las iniciativas de desarrollo rural a nivel municipal, pero no parece incluir el estudio de los efectos de las iniciativas de tenencia de la tierra. Ver, por ejemplo, Falk (2002) en <http://www.rds.org.nh>.
- 54 CIERRA (1998).
- 55 Deere y León (2000: 201-205) y Cuadra Lira (2000).
- 56 Correspondencia con Elvira Cuadra Lira, 12 de noviembre de 2003.
- 57 Molina Cruz (2001).
- 58 Deininger (2003). El informe anterior sobre políticas era del Banco Mundial (1975). En él se hizo muchísimo hincapié en las cuestiones de productividad y eficiencia, en detrimento de consideraciones de equidad.

## Tierra y desarrollo en América Latina: perspectivas para la investigación sobre políticas

- 59 Ésta ha sido también la conclusión a la que ha llegado un número creciente de estudios universitarios (Zoomers, 2000; De Janvry, Platteau, Gordillo y Sadoulet, 2001).
- 60 El análisis que apoya los mercados de arrendamiento de la tierra más que los mercados de venta de la tierra sigue de cerca la línea de Sadoulet, Murgal y De Janvry (2001).
- 61 Ver Birdsall y Londoño (1997), y Deininger y Squire (1998) para un análisis de cómo la concentración de activos en América Latina ha retrasado el crecimiento económico y agravado la pobreza.
- 62 Entre las enseñanzas extraídas por el PRR de los esfuerzos de reforma agraria emprendidos en el pasado destacan las siguientes: i) sólo debería implementarse después de otras intervenciones encaminadas a eliminar otras distorsiones que incrementan el valor de la tierra (como la macroinestabilidad, los subsidios, la ausencia de una tributación eficaz); ii) las mayores ventajas sociales se obtendrán cuando la tierra a distribuir no sea productiva pero tenga un alto potencial agrícola; iii) la selección de los beneficiarios debe hacerse de forma participativa, descentralizada y transparente; y iv) la provisión de acceso a activos no agrarios y capital de trabajo es decisiva. Para más información sobre los esfuerzos de reforma en el pasado, ver Thiesenhusen (1995, 1999), y De Janvry, Sadoulet y Wolford (2001).
- 63 Se pudieron identificar fácilmente veintiocho préstamos en América Latina haciendo una búsqueda en el sitio web del Banco con los términos "tierra", "política de tierras", "acceso a la tierra" y "administración de tierras". La mayoría de estos proyectos (18) se centran en el manejo de recursos naturales y el desarrollo rural local o desarrollo indígena, y es posible que incluyan componentes relativos al acceso a la tierra o la administración de tierras. Estos 18 préstamos eran por un total de 888,9 millones de dólares US. Ver [www.worldbank.org/projects](http://www.worldbank.org/projects), consultado el 3 de agosto de 2003; y [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org), consultado el 4 de septiembre de 2003. La composición de la carpeta de proyectos del Banco relacionados con la tierra en América Latina fue confirmada en una entrevista telefónica con Isabel Lavadenz, del Banco Mundial, el 2 de septiembre de 2003.
- 64 Echeverría y Bello (2002: 7). Los otros tres proyectos eran: uno centrado en los asentamientos de la reforma agraria en Brasil y dos centrados en el desarrollo sostenible en regiones fronterizas de Colombia y Guatemala. Ocho países recibieron financiamiento para proyectos de titulación y administración de tierras, a saber, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Perú y la República Dominicana.
- 65 La justificación de la estrategia del BID se expone en Jaramillo (1998), y Echeverría y Bello (2002).
- 66 El Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en América Latina incluye el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, la FAO, el FIDA, el IICA, la GTZ y USAID.
- 67 Echeverría y Bello (2002: 12).
- 68 Ibid.: 8 y correspondencia con Rubén Echeverría, Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, 15 de septiembre de 2003. Los nuevos proyectos aprobados o pendientes de aprobación son en Brasil, Panamá, Paraguay y Venezuela.
- 69 Correspondencia con Rubén Echeverría, op.cit. Sólo se han evaluado siete de los proyectos, principalmente con relación a su desempeño. Dada su complejidad y su carácter políticamente delicado, sólo dos de los siete proyectos fueron completados según el calendario previsto. Parece que la mayoría de estos proyectos no incluían una evaluación de la viabilidad con relación a su eficacia para mejorar directamente los ingresos y el bienestar de los beneficiarios (Echeverría y Bellow, 2002: 9). Jaramillo (1998: 94, 124) subraya también la necesidad de evaluar estos proyectos para asegurarse de que realmente están beneficiando a los pobres.
- 70 Los proyectos de investigación de la FAO se realizaron a principios de la década de 1990 en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México, y fueron publicados como documentos de trabajo de la FAO en 1994 y en Reydon y Ramos (1996).
- 71 Para obtener una lista de sus proyectos actuales, ver FAO (2002).
- 72 IFAD (2001).
- 73 IFAD (2002).

- 74 Los estudios de la CEPAL-GTZ se realizaron entre 1998 y 2000 en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y la República Dominicana. Se resumen en Tyler (2000) y estarán disponibles en una compilación de la CEPAL de próxima aparición editada por Pedro Tejo. Correspondencia con Martine Dirven, de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, 22 de agosto de 2003.
- 75 USAID (2002). USAID ofrece financiamiento al ILD y trabaja con él en numerosos proyectos, tanto en las Américas como en otras regiones.
- 76 De Soto (2003).
- 77 USAID (2002: 3).
- 78 USAID (2002: 6). Para más detalles ver FUNDESA (2001).
- 79 Documentos de referencia para la reunión consultiva del Banco Mundial y USAID sobre cuestiones agrarias, 24 al 26 de abril de 2001.  
Ver también [www.usaid.gov/our\\_work/agriculture.landmanagement/](http://www.usaid.gov/our_work/agriculture.landmanagement/).
- 80 Declaración de Jolyne Sanjak, Consultora Principal de Política Agraria de USAID, en la Presentación del Informe de Investigación del Banco Mundial sobre Políticas Agrarias para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, París, 19 de junio de 2003.
- 81 Ver <http://www.wisc.edu/lrc> para más información sobre la Fase 1 y <http://www.basis.wisc.edu/> para información sobre la fase actual. Ver BASIS (2002) y "Phase II: Proposal", en línea.
- 82 En julio de 2003, se consultó en profundidad el sitio web pertinente de la Unión Europea (<http://europa.eu.int/comm/development>) para obtener información sobre políticas y programas de tierras en América Latina. Asimismo se envió a la Comisión Europea varias solicitudes de información adicional.
- 83 DFID (2002) y correspondencia con Julian Quan, Asesor de Política de Tierras del Grupo de Tenencia de la Tierra del DFID, 16 de septiembre de 2003. En este sentido, conviene seguir con atención la iniciativa de aprendizaje sobre el acceso a la tierra y la reforma agraria redistributiva que pone en relación el programa nacional de Brasil con las actividades apoyadas por el DFID en Sudáfrica y el Sur de Asia. Ver <http://www.dfid.gov.uk> para más información sobre las prioridades del Ministerio.
- 84 GTZ (1998). Ver [http://www.mekonginfo.org/mrc/html/tenure/te\\_inh.htm](http://www.mekonginfo.org/mrc/html/tenure/te_inh.htm) para más información.
- 85 Strachan (2001) y Bergeron (febrero de 2003). El cuadro del Anexo 1 del segundo documento sugiere que los resultados de los proyectos relacionados con la tierra financiados por la ACIDI en las Américas son, en el mejor de los casos, ambiguos.
- 86 Ver [http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/682f5cd8c017661b8525677d0071179](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/682f5cd8c017661b8525677d0071179) o <http://www2.worldbank.org/hm/hmlandpolicy/0087.html> para más información.
- 87 Entrevista telefónica con Harvey Sims, antiguo Director de la División de Investigación de la Dirección General de Políticas de la ACIDI, 27 de agosto de 2003.
- 88 IDRC (2003). Además del presente documento, el IDRC (IDRC en inglés) encargó una nota sobre sus opciones de programación en las Américas. Para más información sobre el financiamiento del IDRC de iniciativas relacionadas con la tierra en las Américas, ver <http://www.idrc.ca/ninga> y <http://www.idrc.ca/peace>.
- 89 Deere (2001d).
- 90 CLOC (2001). Información obtenida de <http://www.movimientos.org/cloc/show>, consultado el 27 de noviembre de 2003.
- 91 CLOC (2003). Información obtenida de <http://www.movimientos.org/cloc/show>, consultado el 27 de noviembre de 2003.
- 92 Deere (2001d) y Desmarais (2003).
- 93 Desmarais (2003).
- 94 Correspondencia con Rafael Alegría, Director Internacional, Vía Campesina, 10 de noviembre de 2003.

- 95 Vía Campesina (2003).
- 96 Análisis de documentos e informes de la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza, llamada hoy día Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Especialmente Coalición Popular (2001).
- 97 Información obtenida de <http://www.landcoalition.org>, consultado el 27 de noviembre de 2003.
- 98 Deininger (2003: 182).
- 99 Los años de apogeo de la investigación sobre las cuestiones relacionadas con la tierra en América Latina fueron durante las décadas de 1960 y 1970, el período de la reforma agraria. Posteriormente, se produjo un marcado desinterés por las cuestiones rurales y relativas a la tierra en general. Los análisis de los efectos de las contrarreformas neoliberales se han concentrado en unos pocos países, siendo Chile, México y Nicaragua los que más atención han recibido.
- 100 Son pocos los censos agrícolas que hacen estas preguntas acerca de la propiedad-explotación y hasta fecha reciente, incluso las encuestas de calidad de vida (LSMS) del Banco Mundial presentaban lagunas sobre este aspecto. Las LSMS se han realizado en más de doce países latinoamericanos desde la década de 1990 pero, por ejemplo, sólo dos de estas encuestas, las de Perú y Paraguay, han recopilado información sobre el género del propietario de la tierra, y sólo la encuesta de Perú se informó acerca de la forma en que se adquirió cada parcela de tierra (Deere y León, 2003). Tyler (2000: Tabla 3) resume datos de los estudios de la CEPAL-GTZ sobre la principal forma de adquisición de las explotaciones agrícolas para cinco países.
- 101 Ver Jaramillo (1998) y Echeverría y Bello (2002) para más información acerca de la necesidad de realizar una evaluación exhaustiva de los proyectos de titulación y administración de tierras del BID.
- 102 Ver Carter y Barham (1996) para el caso de Paraguay, y Carter y Salgado (2001) para un resumen de los datos relativos a Honduras. Los resultados de los distintos estudios sobre este último país son ambiguos, pero por lo general revelan un sesgo crediticio en favor de los grandes propietarios de tierras. El PRR reconoce que los efectos positivos de la titulación sobre el acceso de los pobres al crédito no es universal, y que para que se dé una relación positiva es necesario que los costos de las transacciones sean lo suficientemente bajos para que las instituciones financieras privadas estén dispuestas a otorgar préstamos a los pobres, y que la rentabilidad de sus proyectos de inversión potenciales sea lo suficientemente alta (Deininger, 2003: 44-50).
- 103 Deininger y Chamorro (2002).
- 104 Carter y Olinto (2003).
- 105 Los estudios sobre los mercados de tierras realizados en Argentina, El Salvador y Perú revelaron que, a menudo, los pequeños agricultores no estaban muy interesados en la titulación formal de sus propiedades, ya que consideraban que hacerlo reportaba pocas ventajas (Tyler, 2000). En Nicaragua, según Deininger y Chamorro (2002), los agricultores con tierras sin titular no consideraron que mereciera la pena hacer el esfuerzo para obtener un simple título de tierra. La demanda de titulación era para un título formal registrado entre quienes tenían un simple título de propiedad (en este caso, un título de la reforma agraria).
- 106 El proceso mexicano de titulación de tierras sobre los ejidos se ha llevado a cabo en dos etapas. En la primera etapa, se parcelaron los latifundios y los beneficiarios podían arrendar su tierra a personas ajenas a los ejidos, aunque sólo podían venderla a otros miembros de los ejidos. La adopción del dominio pleno supone la disolución del ejido, para lo cual se necesita el consentimiento de las dos terceras partes de los miembros de la asamblea ejidal (mayoría calificada). Pocos ejidos han superado esta etapa, debido en parte a las ventajas aparentes de seguir perteneciendo al régimen ejidal, comparado con la plena propiedad privada; una vez que las tierras pasan al régimen privado, por ejemplo, estarán sujetas a tributación. Si no se cuenta con el dominio pleno, sin embargo, la tierra no puede ser vendida de forma legal a personas ajenas a los ejidos (Deere y León, 2001).

- 107 La Ley de Tierras de 1995 de Perú permite a los campesinos y comunidades indígenas cambiar su régimen de tenencia si cuentan con el voto favorable de dos tercios de todos los miembros de la comunidad en el caso de las tierras comunales de la Sierra o Selva, y con no menos del cincuenta por ciento en el caso de las tierras comunales de la Costa. El principal obstáculo a la privatización a gran escala de las tierras comunales en la Sierra y la Selva es que los títulos colectivos anteriores deben ser regularizados antes de que pueda empezar la privatización formal. En muchos casos, la tierra es tratada ya como si fuera propiedad privada, siendo relativamente frecuentes los arrendamientos y ventas de tierras entre los miembros de la comunidad. Esta situación plantea la cuestión de si el esfuerzo a gran escala de titulación formal de las tierras es realmente necesario.
- 108 Ver Reydon y Plata (2002) para un breve análisis de la experiencia de Brasil con su impuesto sobre la propiedad rural y los obstáculos políticos para su aplicación.
- 109 Jaramillo (1998: 94-95, 124); Deininger (2003: 188).
- 110 Tyler (2000: 9).
- 111 Deininger (2003: 2).
- 112 Los datos sobre la proporción de arrendamientos registrados en los censos agrícolas (1950-1990) revelan una tendencia descendente que sugiere que los reglamentos del período de la reforma agraria han puesto freno al arrendamiento de la tierra. Además, los datos disponibles para Brasil y la República Dominicana indican que los arrendamientos de tierras guardan una correlación inversa con el nivel de seguridad de la tenencia (De Janvry, Macours y Soudelet, 2002).
- 113 En Chile, 57 por ciento de los beneficiarios ya habían vendido su tierra en 1991 (Echenique, 1996: 88). Un estudio reciente realizado por Murray (2003) muestra cómo incluso los beneficiarios que inicialmente estaban en condiciones de integrarse en el floreciente mercado chileno de las exportaciones de frutas, han terminado vendiendo su tierra a causa de las deudas, siendo los principales beneficiarios la agroindustria y los productores de tamaño mediano. Para más información sobre Nicaragua, ver Jonakin (1996). El análisis efectuado por Deininger, Zegarra y Lavadenz (2003) de los datos de encuestas sobre Nicaragua para 1995 y 1998, muestra que las ventas de tierras durante este período dieron lugar a un incremento de la concentración de tierras entre los grandes productores. Para más información sobre Honduras, ver Carter y Salgado (2001).
- 114 Carter y Salgado (2001).
- 115 Carter y Salgado (2001).
- 116 Olinto, Deininger y Davis (2000: Tabla 2). No obstante, México recibe grandes elogios en el PRR por su éxito en la eliminación de las restricciones al arrendamiento de tierras; estas medidas llevaron a un incremento de la actividad de los mercados de arrendamiento y del bienestar de los hogares, y mejoraron el gobierno (Deininger, 2003: 120-121).
- 117 Por ejemplo, en el Valle del Yaqui, 70 por ciento de los ejidatarios entrevistados habían arrendado sus tierras a terceros en 1999, en su inmensa mayoría a agricultores y empresas ajenas a los ejidos (Lewis, 2002: 408). La principal razón para justificar estos arrendamientos era la falta de acceso al crédito, seguido por el alto precio de los insumos y los bajos precios de las cosechas.
- 118 Los estudios de los mercados de arrendamiento de la tierra pueden ser especialmente sensibles a las fluctuaciones de las condiciones macroeconómicas, sobre todo si son los contratos de arrendamiento de corto plazo, más que de largo plazo, los que predominan. Un estudio reciente realizado en Nicaragua sugiere que en 1995 los grandes agricultores eran los principales arrendatarios de la tierra. En comparación, en 1998 la tierra estaba siendo transferida principalmente de los grandes agricultores a los agricultores pequeños y sin tierras, pero la cantidad total de tierra arrendada de este modo era también bastante pequeña (Deininger, Zegarra y Lavadenz, 2003).
- 119 Reydon (2000).
- 120 Deininger (2003: 2).

- 121 Deininger (2003: 88).
- 122 Bardham, Boucher y Useche (2001) concluyen que en Honduras este proceso constituye la excepción más que la norma. Carter (2001) considera que los arrendamientos de tierra apenas han desempeñado ningún papel en absoluto a la hora de facilitar la movilidad ascendente entre los miembros de hogares rurales nicaragüenses. Se trata de un importante tema que conviene investigar más a fondo.
- 123 El PRR afirma que los arrendamientos han sido considerados más eficaces que los programas gubernamentales de distribución de tierras y cita información de Colombia (Deininger, 2003: xxxv, 113), pero esta cuestión requiere un examen mucho más exhaustivo.
- 124 Un útil estudio realizado en fecha reciente sobre el sector de las cooperativas en Honduras es el de Ruben (1999). El PRR descarta sumariamente las cooperativas de producción como experiencias sin éxito, si bien Ruben no comparte esta opinión y subraya que las cooperativas de producción desempeñan importantes funciones frente a la competencia imperfecta en los mercados locales de factores y productos agrícolas.
- 125 En la realización de un estudio comparativo de la experiencia histórica con las cooperativas de producción fruto de la reforma agraria podría resultar útil incluir el caso de Cuba. Ver Deere y Pérez (1999), y Deere, Gonzales, Pérez y Rodríguez (1995).
- 126 En Nicaragua y El Salvador, durante la década de 1990 se debatieron nuevos códigos agrarios globales, pero fueron tan polémicos que ninguno de los dos países los adoptaron. Los gobiernos de ambos países anunciaron que la reforma agraria había acabado una vez concluida la transferencia de tierras en virtud de los Acuerdos de Paz. Ver Deere y León (2001) para un debate de la situación de la legislación neoliberal hasta el año 2000 inclusive.
- 127 Ver Griffin, Khan y Ickowitz (2002) para una explicación de por qué la única forma de reducir radicalmente la pobreza rural puede ser mediante una reforma agraria que implique un alto nivel de confiscación de tierras.
- 128 Deininger (2003: 148).
- 129 Reardon, et al. (2001).
- 130 El Banco Mundial realizó un examen independiente de su estrategia de desarrollo rural (Csaki, 2003), al mismo tiempo que se preparaba el PRR sobre políticas de tierras, pero sus conclusiones no están integradas en Deininger (2003). Debido a la falta de tiempo, tampoco fue posible a efectos del presente estudio, examinar sus implicaciones para la política de tierras. Conviene mencionar, sin embargo, que la estrategia de desarrollo rural pone de relieve la reforma agraria ("cuando la distribución de la tierra es muy desigual") entre los factores subyacentes del éxito en el desarrollo agrícola (Cuadro 2, en <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf>); consultado el 18 de noviembre de 2003. El BID está realizando en la actualidad un examen exhaustivo de su estrategia de desarrollo rural en América Latina en el que se prevé examinar las cuestiones relacionadas con la tierra. Correspondencia con Rubén Echeverría, op. cit.
- 131 Ver Crabtree (2003) para un estudio reciente de Perú.
- 132 Los casos citados con mayor frecuencia de pequeños agricultores que han sido integrados con éxito en la producción para la exportación no tradicional son los productores de hortalizas en Guatemala y los productores de fruta en Chile. En este último caso, el éxito puede haber resultado efímero, ya que muchos pequeños productores de frutas están siendo absorbidos por los agronegocios y empresas de mayor tamaño (Murray, 2003).
- 133 Audley, et al. (2003).
- 134 Van Dam (1999).
- 135 Un estudio realizado por el FIDA en 10 países latinoamericanos revela que, a excepción de Bolivia, México y Brasil, "el índice de concentración ha experimentado una reducción mínima en períodos que abarcan de 10 a 29 años, en tanto que el índice de concentración media para los países analizados es superior a 0,50". Mencionado en Van Dam (1999). De acuerdo con Van Dam, en realidad no es la pobreza sino la desigual estructura del acceso a los recursos y los problemas relacionados con la propiedad de la tierra lo que explica esta supuesta relación de causa y efecto entre la pobreza y la degradación ambiental.

- 136 Bajo los programas de regulación de tierras iniciados en el marco del proyecto SUBIR y el programa SUR, financiados también por USAID y administrados por CARE International, se ha demostrado que las comunidades indígenas y afroecuatorianas ya mantenían una zonificación para el uso y acceso a los recursos naturales en sus territorios. Esta zonificación ha contribuido al mantenimiento de sus ecosistemas. Este hecho fue confirmado durante los talleres celebrados para la elaboración de planes de manejo integral, mediante mapas parlantes y, posteriormente, mediante imágenes de satélite.
- 137 Van Dam (1999).
- 138 Thillet (2003).
- 139 Ramírez y Berdegué (2003).
- 140 Pérez (1996).
- 141 SUBIR fue uno de los proyectos de conservación y desarrollo de una duración de 10 años (1992 a 2002) administrado por CARE International en Ecuador y financiado por USAID. Su área de trabajo abarcó varias zonas protegidas de Ecuador. El componente de defensa de políticas administrado por Manolo Morales, el actual Director Ejecutivo de ECOLEX, contribuyó al resultado explicado en el texto.
- 142 Resolución 001 de 1996 para la aplicación del art. 38 de la Ley de Desarrollo Agropecuario.
- 143 “Convenio Interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente y el Instituto de Desarrollo Agrario para la aprobación de planes de manejo integral en procesos de adjudicación de tierras cubiertas con bosque nativo [...]”. Mayo de 2002.
- 144 ECOLEX (2003). Sistematización de los datos relativos al otorgamiento de títulos de tierras en Ecuador.
- 145 Ver, por ejemplo, IDRC (2003) y González (2000).
- 146 Deere y León (2003).
- 147 Ver Agarwal (1994) y Deere y León (2001a).
- 148 Deere y León (2001a).
- 149 Varios estudios muestran que el sexo del agricultor no es un factor importante para predecir la producción o el rendimiento; además, en determinadas circunstancias, una reasignación de los recursos entre hombres y mujeres mejora la eficiencia (Quisumbing, 1996).
- 150 Katz y Chamorro (2002).
- 151 Deere, et al. (2003).
- 152 Este hecho es el resultado combinado de la influencia de las conferencias de las Naciones Unidas sobre la mujer, el fortalecimiento de las oficinas e institutos nacionales de la mujer, el incremento del número de mujeres en el gobierno y la presión ejercida por los movimientos de mujeres, sobre todo en países en los que se ha dado una alianza eficaz entre los movimientos de mujeres rurales y urbanos. Ver Deere y León (2001a).
- 153 La titulación conjunta es ahora un requisito en programas estatales en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y la República Dominicana, y es facultativa en Honduras. Ver Deere y León (2001a, 2001b).
- 154 Deere (2003). En octubre de 2003, el Gobierno del PT confirmó su compromiso con la adjudicación y titulación conjunta para las parejas (casados o en uniones consensuales), por medio de “Portaria INCRA No. 981 de 03 de outubro de 2003”, en *Boletim NEAD, Notícias Agrárias 06 a 12 de Outubro de 2003*, No. 205, [www.nead.gov](http://www.nead.gov) (consultado el 4 de octubre de 2003).
- 155 Deere y León (2001a).
- 156 Ver Lastarria, et al. (2003), para una evaluación preliminar de los efectos de la legislación relativa a la titulación conjunta en Nicaragua y Honduras.
- 157 Deere y León (2001b).
- 158 Deere y León (2003).

- 159 Ibid., y Lewis (2002). Se pueden extraer algunas conclusiones de los análisis de regresión sobre los factores determinantes de los arrendamientos de tierras. De Janvry, Macours y Sadoulet (2002) muestran que en la República Dominicana, los hogares que cuentan con mujeres cabeza de familia tienen menos posibilidades de tomar tierras en arrendamiento y más posibilidades de arrendar tierras a terceros que los hogares con hombres como cabeza de familia.
- 160 Deere y León (2001a, 2003).
- 161 Deere y León (2001a).
- 162 Deere y León (2001c).
- 163 La mayoría de los países latinoamericanos ofrecen ahora la opción entre la comunidad de bienes total o parcial y la separación del régimen de bienes. La opción por defecto (la que prevalece a menos que se declare de otro modo) suele ser la comunidad de bienes parcial, si bien tres países centroamericanos siguen manteniendo la separación del régimen de bienes, que es la alternativa más desfavorable para las mujeres pobres. Por otra parte, la mayoría de los países latinoamericanos ofrecen ahora los mismos derechos con respecto a los bienes a las parejas de uniones consensuales que a los matrimonios legales. Ver Deere y León (2001a).
- 164 Hay que recordar que el ordenamiento jurídico latinoamericano proviene de un Derecho Napoleónico, el cual buscaba un Estado unitario, en contraposición con la diversidad cultural y étnica de los pueblos indígenas, que parte de un derecho originario. "Taller regional" (2002).
- 165 Chase Smith (2000).
- 166 Wray. En cuanto a los antecedentes, la Novena Conferencia Internacional Americana (1948) solicita a los Estados que presten a los indígenas protección y asistencia. El Convenio 107 del año 1957 abogó por la integración progresiva de los indígenas en la vida cotidiana de los respectivos países. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas enmarcados dentro de los derechos humanos está recogido en dos convenciones adoptadas en 1966, conocidas como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigencia desde 1976.
- 167 De acuerdo con la clasificación que realiza Barié (2000), los 11 países de "vanguardia" (de jure) son: Panamá, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú, Bolivia, Argentina y Ecuador.
- 168 Como ejemplo, podemos mencionar el caso de Ecuador. La Constitución de 1998 reconoce en el artículo 224 que para la administración política del Estado habrá provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. El artículo 241 señala que las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas serán reguladas por ley en la que se establecerá el organismo de administración. Sin embargo, en la práctica esta ley no se ha elaborado hasta el momento.
- 169 El Comercio (2001).
- 170 Según Rodolfo Stavenhagen (1990), "existen desacuerdos entre los especialistas con respecto a la naturaleza del derecho consuetudinario. Como ya hemos mencionado, la idea simple de que el derecho consuetudinario existe como un conjunto coherente de normas y reglas no escritas, anterior y distinto al derecho positivo estatal, no es admitida en la actualidad. Es preciso admitir que la idea misma del derecho consuetudinario surge en el momento en que las sociedades europeas establecen su dominio colonial sobre pueblos no occidentales y tratan de imponer su propio derecho a los pueblos sometidos. En otras palabras, la relación entre el derecho occidental (colonial) y el (o los) derecho (s) consuetudinario (s) es históricamente una relación de poder entre una sociedad dominante y una sociedad dominada".
- 171 Según Bronstein (1998), "[...] el sistema de derecho consuetudinario es aceptado y respetado por los pueblos indígenas aun en la ausencia de disposiciones legales o constitucionales del derecho positivo que le reconozcan efecto jurídico alguno".
- 172 Las Directrices de 1997 sólo hacen referencia a la tierra de forma somera, pero sugieren que las disparidades socioeconómicas, la escasez de agua y de tierra productiva, y los cambios en los sistemas de tenencia de la tierra son "factores estructurales" que crean un clima potencial para el conflicto violento, aunque sin hacer su estallido inevitable. Ver OECD (2001).

- 173 Para un examen reciente de estas obras, ver Arcand y Pons-Vignon (2003). Para un debate más profundo acerca del peso de variables intervinientes como las estrategias de grupos élite y contraélite, ver Daudelin (2002).
- 174 Collier (2003). Para un análisis reciente más matizado, ver Ballentine y Sherman (2003).
- 175 Deininger (2003: xl-xli).
- 176 Arcand y Pons-Vignon (2003: 90).
- 177 Para una síntesis de esta tendencia, basada en estudios de casos de siete países, incluidos Guatemala y Colombia, ver Daudelin (2003a). Esta tendencia también podría producirse en Colombia, a menos que la cuestión agraria sea tratada de forma adecuada en negociaciones de paz futuras. Un consorcio de instituciones colombianas de investigación, dirigido por Absalón Machado, de la Universidad Nacional, está examinando actualmente las opciones de investigación y diálogo político sobre políticas agrarias que podrían contribuir a la consolidación sostenible de la paz en el futuro. Este estudio producirá resultados a finales de 2003.
- 178 OECD (2003). Este memo identifica varias cuestiones que conviene investigar más a fondo, entre ellas:  
“[...] investigación comparativa sobre un conjunto limitado de casos - por ej.: Guatemala y El Salvador [...];  
investigación centrada en la política de las sociedades [...] Esto podría llevar a elaborar metodologías y marcos que ayuden a los donantes a realizar sus evaluaciones políticas [...] a fin de informarlos mejor acerca de la pertinencia de sus políticas[...];  
aún queda por realizar un examen de las prácticas de los donantes que afectan la interacción entre las cuestiones relativas a la tierra y el conflicto en los países beneficiarios”.
- 179 Buckles (1999).
- 180 Tyler (1999).
- 181 Vernooy (1999).
- 182 Ramírez (2002). La fuente citada es Hendrickson (1997).
- 183 Borel (2002).
- 184 Daudelin (2003b).
- 185 Deininger (2003: 182).
- 186 USAID (2004).
- 187 Deininger (2003: ix).

## Bibliografía

- Agarwal, Bina. *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Alvarez, Antonio y Joaquín Mauricio Chávez. *Tierra, conflicto y paz*. San Salvador: CEPAZ, 2001.
- Arcand, Jean-Louis y Nicolas Pons-Vignon. "Land and Violent Conflict: Exploring Ways of Using Land Policy to Secure Sustained Peace". Documento presentado en el *OECD-USAID Informal Experts Seminar on "Land, Conflict and Development: What Role for Donors?"*, París, 19-20 June 2003.
- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra-AEI neoliberalismo. "La cuestión agraria y el conflicto social y armado en Colombia". CVC. Ponencia presentada en la *Conferencia Internacional*, 2001.
- Audley, John, Sandra Polaski, Demetrios G. Papademetriou y Scott Vaughan. *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.  
[http://www.ceip.org/files/publications/NAFTA\\_Report](http://www.ceip.org/files/publications/NAFTA_Report). (consultado el 18 de noviembre de 2003).
- Ballentine, Karen y Jake Sherman (eds.). *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder, Colorado: Lynee Rienner Publishers, 2003.
- Banco Mundial. *Informe de Investigación sobre Política de Tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Resumen ejecutivo*. 2000.
- Barié, Cletus Gregor. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama*. México: 2000.
- Barham, Bradford, Stephen Boucher y Pilar Useche. "The Long and Grinding Road of Inegalitarian Agrarian Structure in Honduras: Impacts of Market Reforms and Hurricane Mitch". Documento presentado en el *Latin American Studies Association Congress*, Washington, D.C., September 2001.
- BASIS. "The BASIS CRSP Program: An Overview". *BASIS Brief*, Number 13, October 2002.
- Baumeister, Eduardo. *Estructura y reforma agraria en Nicaragua (1979-1989)*. Managua: Ediciones CDR-ULA, 1998.
- Bejarano, Jesús A. *Historia Agraria, Reseña de Luis Aristizabal sobre el libro Ensayos de historia agraria colombiana*. Sin fecha.
- Bejarano, Jesús A. *Economía de la Agricultura*. Bogotá: Tercer Mundo-Universidad Nacional-IICA, 1998.
- Bronstein, Arturo (compilador). *Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de la evolución y temas para reflexión*. 1998.
- Bergeron, Pierre. *The importance of urban and rural land issues for economic development and poverty reduction*. Documento provisional de debate de la ACIDI (CIDA). February 2003.
- Birdsall, Nancy y J. L. Londoño. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review* 87 (2): 32-37.
- Borel, Rolain y Daniel Buckles. *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales en América Latina. Resultados resumidos y conclusiones generales de los proyectos de la primera fase*. San José: UPAZ, 2002.
- Borras, Jr. y Saturnino M. "Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa". *Journal of Agrarian Change*. Vol. 3 (3), 2003: págs. 367-394.

- Buainain, Antônio Márcio, José Maria da Silveira y Edson Teófilo. "O Programa Cédula da Terra no Contexto das Novas Políticas de Reforma Agrária, Desenvolvimento e Participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis". En: Ministério do Desenvolvimento Agrario (ed.). *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentavel*. Brasília: Ministerio do Desenvolvimento Agrario, 2000, págs. 157-174.
- Buckles, Daniel. *Cultivating Peace. Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. Ottawa and Washington: IDRC and the World Bank Institute, 1999.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. 2001.
- Camacho Nassar, Corlos. "Estado y perspectivas de la investigación sobre la cuestión agraria en Guatemala." Documento no publicado, septiembre de 2004.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Reforma Agrária: Compromisso de Todos*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- Carter, Michael. "Land Access and Class Mobility through Three Decades of Agrarian Reform and Liberalization in Nicaragua". Documento provisional presentado en el *International Congress of the Latin American Studies Association*. Washington, D.C., September 2001.
- Carter, Michael y Bradford Barham. "Level Playing Fields and Laissez Faire: Postliberal Development Strategy in Inegalitarian Agrarian Economies". *World Development*, 24 (7), 1996: 1133-1150.
- Carter, Michael y Pedro Olinto. "Getting Institutions "Right" for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment". *American Journal of Agricultural Economics* 85 (1), 2003: 173-186.
- Carter, Michael y Ramón Salgado. "Land Market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America". En: A. De Janvry, et al. (eds.). *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Oxford: Oxford University Press, 2001, págs. 246-277.
- Carvalho, Martins de. "Formas de Associativismo Vivenciadas pelos Trabalhadores Rurais nas Áreas Oficiais de Reforma Agrária no Brasil", Instituto Interamericano de de Cooperação para a Agricultura and Ministério Extraordinário de Política Fundiária, August 1998, in <http://www.incra.gov.br/projetos/need>, accessed March 28, 2003.
- Collier, Paul, et al. *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*. Washington and Oxford: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- Chase, Richard. *Un tapiz tejido a partir de las vicisitudes de la historia, el lugar y la vida cotidiana. Avizorando los desafíos para los pueblos indígenas de América Latina en el nuevo milenio*. 2000.
- CIERRA. *La reforma agraria en Nicaragua, 1979-1989*. Managua: CIERRA, 1989.
- CLOC. "Declaración final". *III Congreso de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo*. Tlalpan, México, 8-11 agosto de 2001.
- "Manifiesto" del *II Foro Andino - CLOC Región Andina*. Lima, Perú, 21-23 de octubre de 2003.
- CNPT. Fundamentos técnicos, jurídicos y sociales para la creación de una jurisdicción agraria y ambiental en Guatemala. Manuscrito sin publicar, julio de 2001.
- *Diagnóstico sobre la problemática agraria en Guatemala*. Manuscrito sin publicar, junio de 2002.
- CODHES/UNICEF. *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. Bogotá: CODHES/UNICEF, 1999.
- Collier, Paul, et al. *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*. Washington and Oxford: World Bank and Oxford University Press, 2003.

## Tierra y desarrollo en América Latina: perspectivas para la investigación sobre políticas

- Consortio Interinstitucional. *Propuestas para un mejor acceso a la tierra en los valles de Bolivia*. La Paz: Consorcio Interinstitucional, agosto de 2003.
- CONGCOOP y CNOC. *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas*. Guatemala: CONGCOOP, abril de 2002.
- CONTAG. "Grito da Terra 2002". En: <http://www.contag.org.br> (consultado el 29 de julio de 2003).
- Contraloría General de la República. *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*. Bogotá: Contraloría General de la República, 2002.
- Cooperação para a Agricultura y Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Agosto de 1998. En: <http://www.incra.gov.br/projetos/nead> (consultado el 28 de marzo de 2003).
- Crabtree, John. "PENDING". En: Tom Brass (ed.). *Latin American Peasants*. London: Frank Cass, 2003, págs.
- Crespo, V. Fernando. *Sistema de administración de tierras en Bolivia*. Documento preliminar para la discusión. 2002.
- Csaki, Csaba. *Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003. <http://inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf> (consultado el 18 de noviembre de 2003).
- Cuadra Lira, Elvira y Angel Saldomando. "Conflictos rurales en Nicaragua: Las tierras de la discordia". Documento presentado en el *North-South Institute Workshop on Land and Violence*, October 2000.
- Daudelin, Jean. *Agrarian Structures, Agrarian Policies and Violence in Central America and Southern Mexico*. Documento sin publicar para el Instituto Norte-Sur (NSI), 2002, disponible en: <http://www.nsi-ins.ca>.
- *Land and Violence in Post-conflict Situations*. Documento sin publicar para el Instituto Norte-Sur (NSI) y el Banco Mundial, 2003, disponible en: <http://www.nsi-ins.ca>.
- "Alternative Dispute Resolution in Land Conflicts: A Tentative Assessment". Documento presentado en la *Mesa redonda sobre manejo de conflictos de tierras en América Latina de la FAO-USAID*, Quito, 24-26 de julio de 2003.
- Deere, Carmen Diana, Ernel Gonzales, Niurka Pérez y Gustavo Rodríguez. "Household Incomes in Cuban Agriculture: A Comparison of the State, Cooperative and Peasant Sectors". *Development and Change*. Vol. 26 (2), 1995: 209-234.
- Deere, Carmen Diana con Niurka Pérez. "Cuba: Successful Voluntary Collectivization". En: Mieke Meurs (ed.). *Many Shades of Red: State Policy and Collective Agriculture*. New York: Rowman and Littlefield, 1999, págs. 185-236.
- Deere, Carmen Diana. "Women's Land Rights and Rural Social Movements in the Brazilian Agrarian Reform". *Journal of Agrarian Change*. Vol. 3 (1-2), 2003: 257-288.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001a.
- *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo editores, 2000.
- "Institutional Reform of Agriculture under Neoliberalism: The Impact of the Women's and Indigenous Movements". *Latin American Research Review*. Vol. 36 (2), 2001b: 31-64.
- "Who Owns the Land? Gender and Land-titling Programmes in Latin America". *Journal of Agrarian Change*. Vol. 1 (3), 2001c: 440-467.
- "Engendering Agrarian Class Relations under Neoliberalism: New and Old Rural Social Movements in Latin America". Documento presentado en la *Conference on Workers and Globalization in the Americas: Shifting Productive Structures, Social Identities and Labor Strategies*. Department of Latin American and Caribbean Studies and Center for Latino,

- Latin American and Caribbean Studies at the University of Albany, SUNY, 4-5 October 2001d.
- "The Gender Asset Gap: Land in Latin America". *World Development*. Vol. 31 (6), 2003: 925-947.
- Deere, Carmen Diana, Rosaluz Durán, Merrilee Mardon y Tom Masterson. "Gender, Land Rights and Rural Household Incomes in Latin America". Documento presentado en la *Conference of the International Association of Feminist Economics*, Barbados, June 2003.
- Deininger, Klaus. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*. Washington, D.C.: The World Bank and Oxford University Press, 2003.
- Deininger, Klaus y Juan S. Chamorro. "Investment and Income Effects of Land Regularization: The Case of Nicaragua". *Policy Research Working Paper 2752*. The World Bank, January 2002; forthcoming *Agricultural Economics*.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57 (2), 1998: 259-87.
- Deininger, Klaus, E. Zegarra e Isabel Lavadenz. "Determinants and Impacts of Rural Land Market Activity: Evidence from Nicaragua". *World Development* 31 (8), 2003: 1385-1404.
- Desmarais, Annette Aurélie. *The WTO... will meet somewhere, sometime. And we will be there!*. Ottawa: The North-South Institute, September 2003.
- DFID. *Better Livelihoods for Poor People: The Role of Land Policy*. Documento de consulta. London: DFID, November 2002.
- De Janvry, Alain, Jean-Philippe Platteau, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet. "Access to Land and Land Policy Reforms". En: A. De Janvry, et al. (eds.). *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Oxford: Oxford University Press, 2001, págs 1-26.
- De Janvry, Alain, Karen Macours y Elisabeth Sadoulet. "El acceso a tierras a través del arrendamiento". En: Departamento de Desarrollo Sostenible, BID (ed.). *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Washington, D.C.: InterAmerican Development Bank, 2002, págs. 25-76.
- De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Wendy Wolford. "The Changing Role of the State in Latin American Land Reforms". En: A. De Janvry, et al. (eds.). *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Oxford: Oxford University Press, 2001, págs. 279-303.
- De Soto, Hernán. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2003.
- Durocher, Bettina (compiladora). *Reporte de Evaluación de CONTIERRA; PNUD/USAID/DANIDA*. Guatemala: 2003.
- Echeverría, Ruben G. y Nayra Bello O'Shanahan. "El acceso a tierras, un elemento clave en la agenda de desarrollo rural". En: Departamento de Desarrollo Sostenible (ed.). *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Washington, D.C.: InterAmerican Development Bank, 2002, págs. 1-24.
- El Comercio. Quito, Ecuador: 27 enero de 2001.
- Fajardo, Darío. "Situación y perspectivas del desarrollo rural en el contexto del conflicto colombiano". Documento presentado ante el seminario *Situación y perspectivas del desarrollo agrícola y rural en Colombia*. Santiago de Chile, FAO, 2002.
- Falk, Mayra. "Priorizar, intervenir y medir impacto: Una propuesta para la realidad actual rural". Documento presentado en una consulta con el Ministerio de la Presidencia, 12 de julio de 2002. Documento DSEA-Zamorano: <http://www.rds.org.nh>.

## Tierra y desarrollo en América Latina: perspectivas para la investigación sobre políticas

- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). "FAO Activities (2000-2001), Trends and Challenges in Agriculture, Forestry, Fisheries and Food Security in the Region and Actions taken on the Main Recommendations of the 26th FAO Regional Conference for Latin America and the Caribbean". *Twenty-Seventh FAO Regional Conference for Latin America and the Caribbean*. Havana, Cuba, April 2002. En: <http://www.rlc.fao.org/larc/doc-slarc27/40238.pdf>.
- Fernandes, Bernardo Mancano. "The Occupation as a Form of Access to Land". Documento presentado en el *Latin American Studies Association Congress*. Washington, D.C., September 2001.
- Fundación Tierra. *Collana. Conflicto por la tierra en el altiplano*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra, 2003.
- FUNDESA. *Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra*. San Salvador: FUNDESA, 2001.
- Gonçalves, Alfredo J. "Reforma agrária, la mas antigua deuda social". En: ALAI, América Latina en Movimiento, <http://alainet.org/active/> (consultado el 28 de julio de 2003).
- Gordillo, Gustavo. "Economía política de los derechos de propiedad y las instituciones agrarias en América Latina". Documento presentado en el *World Bank Regional Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean*, Pachuca, México, mayo de 2002.
- Griffin, Keith, Azizur Rahman Khan y Amy Ickowitz. "Poverty and the Distribution of Land". *Journal of Agrarian Change* 2 (3), 2002: 279-330.
- GTZ. *Guiding Principles: Land Tenure in Development Cooperation*. Bonn: GTZ, 1998.
- Hall, Anthony L. "Land Tenure and Land Reform in Brazil". En: Roy Prosterman, Mary Temple y Timothy Hanstads (eds.). *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990, págs. 205-234.
- Hammond, John L. "Land Occupations, Violence, and the Politics of Agrarian Reform". Documento presentado en el *Latin American Studies Association Congress*, Washington, D.C., September 2001.
- Heath, J. y Klaus Deininger. *Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia*. Washington: The World Bank, 1997.
- Hendrickson, Dylan. *Supporting Local Capacities for Managing Conflicts over Natural Resources in the Sahel: A Review of Issues and an Annotated Bibliography*. London: IIED, 1997.
- Honduras Interim PRSP (2001), sobre todo págs. 69-74, [www.imf.org/External/NP/prsp/2001/hnd/01/index.htm](http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/hnd/01/index.htm).
- IDRC. *List of IDRC projects in the Americas with a land policy component*. Ottawa: IDRC, 27 June 2003.
- . *Water and Governance: Insights from Research in the Andes*. Ottawa: IDRC, 2003.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). *Rural Poverty Report. The Challenge of Ending Rural Poverty*. Rome: IFAD, 2001.
- . *IFAD Strategy for Rural Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Latin American and the Caribbean Division, March 2002. En: [www.ifad.org/operations/regional/2002](http://www.ifad.org/operations/regional/2002) (consultado el 19 de agosto de 2003).
- Jansen, Kees y Esther Roquas. "Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras". *Development and Change*. Vol. 29 (1998), págs. 81-106.
- Jaramillo, Carlos. "El Mercado rural de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia". En: Ruben Echevarría (ed.). *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, Working Paper No. 124, 1998.
- Jonakin, Jonathan. "The Impact of Structural Adjustment and Property Rights Conflicts on Nicaraguan Agrarian Reform Beneficiaries". *World Development* 24 (7), 1996: 1179-1192.

- Katz, Elizabeth y Juan Sebastian Chamorro. *Gender, Land Rights and the Household Economy in Rural Nicaragua and Honduras*. Documento preparado para el Banco Mundial, September 2002.
- Land Coalition. *Reporte sobre: logros y actividades de la fase II del programa de reforma agraria (ArNET)*. S/f.
- Lastarria-Cornhiel, Susana, Sonia Agurto, Jennifer Brown y Sara Elisa Rosales. *Joint Titling in Nicaragua, Indonesia, and Honduras: Rapid Appraisal Synthesis*. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, January 2003.
- Lemoine, Maurice. "Terres promises du Venevuela". *Le Monde diplomatique*. 50: 595 (Octobre 2003), págs.16-17.
- Lewis, Jessa. "Agrarian Change and Privatization of Ejido Land in Northern Mexico". *Journal of Agrarian Change* 2 (3), 2002: 401-419.
- Machado, Absalón. "Reforma Agraria. Una Mirada retrospectiva". *Economía colombiana*. Bogotá: 1984.
- *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora Editores, 1998.
- McElhinny, Vincent y Mitchell A. Seligson. "From Civil War to Civil Violence: The Impact of Agrarian Inequality in El Salvador". Ponencia presentada en el *North-South Institute Workshop on Land and Violence*, Ottawa, October 2000.
- MDA (Ministerio do Desenvolvimento Agrario). *Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2001*. En: [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/balanco/balanco1.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/balanco/balanco1.htm) (consultado el 29 de julio de 2003).
- . *Crédito Fundiario Passo a Passo*. S/f. En: <http://www.creditofundiario.org.br/cartilha> (consultado el 18 de agosto de 2003).
- . *Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2002*. En: [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/balanco/balanco1.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/balanco/balanco1.htm) (consultado el 29 de julio de 2003).
- MINUGUA. *Informe de verificación. Situación de los compromisos relativos a la tierra en los acuerdos de paz*. Mayo de 2000.
- *Informe de verificación. Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales*. Noviembre de 2000.
- *El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002*. Abril de 2002.
- *Informe ante la reunión del Grupo consultivo para Guatemala*. Mayo de 2003. <http://www.minugua.guate.net>
- Molina Cruz, Javier. *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de bancos de tierras en Centroamérica*. <http://www.landnetamericas.org>
- Morales, Manuel. *Regularización de la tenencia y administración de tierras: Análisis financiero y económico*. FAO/Banco Mundial: 2000.
- *Casos de manejo de conflictos de tierras en América Latina*. Washington: USAID, 2002.
- MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra). "Cédula da Terra: mais uma mentira do governo". *Jornal Sem Terra*, diciembre de 1998: 10-11.
- . "O governo quer acabar com o Incra". *Artigos Reforma Agrária*. En: <http://www.mst.org.br/biblioteca.htm> (consultado el 18 de noviembre de 2000).

## Tierra y desarrollo en América Latina: perspectivas para la investigación sobre políticas

- .... "MST's Proposal for Agrarian Reform", 2 de julio de 2003. Traducción en *Friends of the MST*, "Updates from Brazil's Landless Workers Movement", enviado por dawn@mstbrazil.org a la lista de distribución, 5 de agosto de 2003.
- Murray, Warwick. "From Dependency to Reform and Back Again: The Chilean Peasantry during the Twentieth Century". En: Tom Brass (ed.). *Latin American Peasants*. London: Frank Cass, 2003, págs. 190-222.
- OECD. *The DAC Guidelines. Helping to Prevent Violent Conflict*. Paris: OECD, 2001.
- .... *Land, Conflict and Development: What Role for Donors? OECD-USAID Informal Experts Seminar, 19 and 20 June 2003. Summary*. Paris: OECD, September 2003.
- Olinto Pedro, Klaus Deininger y Benjamin Davis. *Land market liberalization and the access to land by the rural poor: Panel data evidence of the impact of the Mexican Ejido reform*. Basis Working Paper, February 2002, en: [http://econ.worldbank.org/programs/rural\\_development/library/doc?id=25075](http://econ.worldbank.org/programs/rural_development/library/doc?id=25075).
- Pacheco, Diego y Walter Valda. *La tierra en los valles de Bolivia: Apuntes para la toma de decisiones*. La Paz, Bolivia: Consorcio Interinstitucional, 2003.
- Palma Murga, et al. *Procesos agrarios desde el Siglo XVI a los Acuerdos de Paz*. Guatemala: FLACSO, MINUGA, CONTIERRA, 2002.
- Pérez, Efraín. *Análisis de competencias para la adjudicación de tierras en el Ecuador; consultoría del proyecto SUBIR/CARE/USAID*. Quito: 1996.
- Pino, Hugo y Andrew Thorpe. *El sector agrícola y la modernización de Honduras*. Tegucigalpa: CEDOH/POSAE, 1992.
- PRONAF, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano Safra para Agricultura Familiar 2003-04: Produzindo alimentos para um Brasil sem fome*. En: [http://www.contag.org.br/PL\\_2003\\_4.doc](http://www.contag.org.br/PL_2003_4.doc) (consultado el 8 de agosto de 2003).
- Quisumbing, Agnes. "Male-Female Differences in Agricultural Productivity: Methodological Issues and Empirical Evidence". *World Development*, 24 (10), 1996: 1579-1595.
- Ramírez, Eduardo y Julio Berdegué. *Acción colectiva y mejoras en las condiciones de vida de poblaciones rurales*. Fondo Mink'a Chorlavi: septiembre de 2003.
- Ramírez, Ricardo. *A Conceptual Map of Land Conflict Management: Organizing the Parts of Two Puzzles*. Documento elaborado para la FAO, 2002, disponible en: [http://www.fao.org/sd/2002/IN030a\\_en.html](http://www.fao.org/sd/2002/IN030a_en.html)
- Reydon, Bastiaan P. "Intervenções nos Mercados de Terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra". En: Pedro S. Leite, et al., (eds.). *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000, págs. 175-186.
- Reydon, Bastiaan P. y Pedro Ramos (eds.). *Mercado y Políticas de Tierras (experiencias en la América Latina)*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1996.
- Reydon, Bastiaan P. y Ludwig Agurto Plata. *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Série Pesquisa. NEA-IE/UNICAMP e INCRA. 2002. [www.nead.org.br](http://www.nead.org.br) (consultado el 12 de agosto de 2003).
- Rincón D., Claudia Lucía. *Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras*. Tesis. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, 1997.
- Ruben, Ruerd. *Making Cooperatives Work, Contract Choice and Resource Management within Land Reform Cooperatives in Honduras*. Amsterdam: CEDLA, 1999.
- Sadoulet, Elisabeth, Rinku Murgal y Alain De Janvry. "Access to Land via Land Rental Markets". En: A. De Janvry, et al. (eds.). *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford: Oxford University Press, 2001, págs. 196-229.

- Sant'anna, Lourival. "Teremos o maior orçamento da historia para a reforma agrária". Entrevista con Miguel Rossetto, Ministro de Desarrollo Agrario, 19 de agosto de 2003, O Estado de São Paulo. Reimpresa en Ministério de Desenvolvimento Agrário, <http://www.creditofundiario.org.br/index> (consultado el 19 de agosto de 2003).
- Sparovek, Gerd. *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*. Brasília: FAO, 2003.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México: 1990.
- Strachan, Lloyd. *Assets-based Development: The Role for Pro-poor Land and Land Tenure Reform*. Preparado para la ACIDI (CIDA), octubre de 2001.
- Teófilo, Edson, Aecio Gomes de Matos, et al. "Políticas e Instrumentos para Fomentar el Mercado de Tierras: Lecciones Aprendidas". Documento preparado para la *Conferencia sobre Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales*, Asamblea de Gobernadores del BID, Fortaleza, Brasil, marzo de 2002.
- Thiesenhusen, William (ed.). *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. New York: Unwin and Hyman, 1989.
- *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
- Thillet, Braulia, et al. *Tierras municipales en Guatemala: Un desafío para el desarrollo local sostenible*. Guatemala: FLACSO, 2003.
- Tyler, Stephen. "Policy Implications of Natural Resource Conflict Management". En: Buckles, Daniel. *Cultivating Peace. Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. Ottawa and Washington: IDRC and the World Bank Institute, 1999.
- Tyler, William. "Rural Land Markets in Latin America: Issues and Perspectives". Documento presentado en el *Seminario Regional sobre el Mercado de Tierras en América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2000.
- Urioste, Miguel. *Documento sobre la abandonada reforma agraria: valles y altas planicies*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.
- USAID. *Promoting Effective Property Rights Systems for Sustainable Development*. Washington, DC: USAID, 2002.
- Van Dam, Chris. *La tenencia de la tierra en América Latina, el estado del arte de la discusión en la región. Iniciativa global: tierra, territorio y derechos de acceso*. Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza, oficina regional para Sud América/SUR, agosto de 1999.
- Vernooy, Ronnie y Jacqueline A. Ashby. "Matagalpa, Nicaragua: New paths for Participatory Management in the Calico River Watershed". En: Buckles, Daniel. *Cultivating Peace. Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. Ottawa and Washington: IDRC and the World Bank Institute, 1999.
- Weber, Demetrio. "Brazilian Minister Discusses Agrarian Reform, Landless People's Movement". Entrevista con Miguel Rossetto, Ministro de Desarrollo Agrario, 1 de junio de 2003, O Estado de São Paulo. Traducción en INFO-LATINOAMERICA, <http://biblioline.nisc.com/scripts> (consultado el 14 de agosto de 2003).
- World Bank. *Land Reform: Sector Policy Paper*. Washington D.C.: The World Bank, 1975.
- Wray, Alberto. *El Convenio 169 de la OIT: Sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y el Régimen Constitucional Ecuatoriano*. S/f.
- [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org) (consultado el 4 de septiembre de 2003).
- [www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/682f5cd8c017661b8525677d0071179](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/682f5cd8c017661b8525677d0071179)

[www.basis.wisc.edu/](http://www.basis.wisc.edu/)

[www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

[www.europa.eu.int/comm/development](http://www.europa.eu.int/comm/development)

[www.idrc.ca/minga](http://www.idrc.ca/minga)

[www.idrc.ca/peace](http://www.idrc.ca/peace)

[www.ifad.org/popularcoalition.org](http://www.ifad.org/popularcoalition.org)

[www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org)

[www.lnweb18.worldbank.org](http://www.lnweb18.worldbank.org)

[www.movimientos.org/cloc](http://www.movimientos.org/cloc)

[www.mekonginfo.org/mrc/html/tenure/te\\_inh.htm](http://www.mekonginfo.org/mrc/html/tenure/te_inh.htm)

[www.rds.org.hn/via](http://www.rds.org.hn/via)

[www.usaid.gov/our\\_work/agriculture.landmanagement/](http://www.usaid.gov/our_work/agriculture.landmanagement/)

[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)

[www.wisc.edu/lrc](http://www.wisc.edu/lrc)

[www2.worldbank.org/hm/hmlandpolicy/0087.html](http://www2.worldbank.org/hm/hmlandpolicy/0087.html)

[www4.worldbank.org/projects](http://www4.worldbank.org/projects) (consultado el 3 de agosto de 2003).

Zacarias, Calatayd. *Documento sobre la tenencia de tierras en Bolivia*. Facilitado por FENOCIN, Quito-Ecuador. S/f.

Zibechi, Raul. *Brasil y la reforma agraria*. Servicio Informativo ALAI-América Latina, 18 de julio de 2003, enviado por [info@alainet.org](mailto:info@alainet.org) a la lista de distribución el 18 de julio de 2003.

Zoomers, Annelies. "Searching for a New Land Policy: Options and Dilemmas". En: A. Zoomers y G. van der Haars (eds.). *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism*. Amsterdam: Royal Tropical Institute and KIT Publishers, 2000, págs. 289-310.