

LA TIERRA Y LAS REFORMAS AGRARIAS EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA AL PASADO Y PRESPECTIVAS*

Sergio Gómez E.**

ADVERTENCIA

Entre la elaboración del trabajo presentado en Asunción en 2008 anterior y el que ahora se presenta - seis años después - hay cuatro hechos que se deben tomar en cuenta, para entender los elementos de continuidad y de cambio que en él se manifiestan.

El primero, es que el año 2010, coordiné desde la Oficina Regional un estudio sobre concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe, que cubrió 17 países.

El segundo, es la discusión y aprobación en FAO de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la tenencia de la

* El texto forma parte del trabajo presentado en el Seminario “La actualidad de la reforma agraria en Latinoamérica y Caribe” 25 de octubre 2008, Asunción, Paraguay, en el marco de la 8^a Reunión del Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. CLACSO. “Soberanía Alimentaria Y Agroenergía”, Asunción, Paraguay 19 al 26 de octubre 2008. La parte donde se hace un análisis de las reformas agrarias se beneficia de un reciente trabajo para la Revue D’histoire Modernne et Contemporaine (RHMC), sobre las reformas agrarias en la historia.

** Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, M.A. Universidad de Essex, Gran Bretaña y Doctor en Sociología, Universidad de Sao Paulo. En la actualidad se desempeña como Consultor de la Oficina Regional de la FAO, en Santiago de Chile.

tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, el 11 de mayo de 2012. De trata de un documento de la mayor importancia que toca el tema central del artículo original.

El tercero, es que desde la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, participó activamente en la implementación de estas Directrices, como responsable regional de esta tarea.

Estos tres elementos se refieren a situaciones nuevas con respecto a la que prevalecía cuando elaboré el primer texto.

El cuarto, es un elemento de continuidad, que significa que el tema de la tenencia de los recursos naturales fue y es, de la mayor importancia para el desarrollo de nuestros países. Reafirmo que la reforma que conocimos en el Siglo XX es una construcción social y la FAO, en su condición de agencia especializada de las Naciones Unidas, no tiene recetas para resolver estos problemas, sino que tiene criterios para enfrentar estos temas que siguen siendo problemas, los que ha plasmado en el texto de las Directrices Voluntarias ya señalado.

PRESENTACIÓN

El trabajo se divide en dos partes. La primera, trata sobre las reformas agrarias que se realizaron en la región, fundamentalmente durante el siglo XX.

En la segunda, se formulan algunas reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en la actualidad y se analizan las potencialidades que tienen las directrices Voluntarias para enfrentar esta realidad.

- LAS REFORMAS AGRARIAS EN AMÉRICA LATINA

Se intenta una visión de conjunto sobre las reformas agrarias que se realizaron durante el Siglo XX en América Latina y el Caribe (ya que se incluye el caso de Cuba) donde se ofrece una tipología que ordena la presentación de acuerdo al significado, magnitud y características de cada una de ellas, que además coincide con una secuencia temporal. Las hemos agrupado como las reformas agrarias:

- Clásicas, que abarcan a México, Bolivia y Cuba;
- Masivas post 1960, que abarcan a la mayoría de los países; y
- Tardías, que incluyen a varios países ya tratados e incluyen otros.

Termina con algunas reflexiones sobre el significado conceptual de este proceso que fue de gran importancia durante todo el Siglo XX en América Latina y el Caribe.

EL ENFOQUE

El enfoque del trabajo considera, más que un relato pormenorizado de hechos y de procesos que ocurren en cada país, un énfasis en el sentido que ellos tuvieron.

Entonces, el enfoque será básicamente interpretativo. Por ello, se insiste, no se quedará en la descripción de los cuerpos legales, institucionalidad pública y privada, actores que participaron en estos procesos, cuantificación pormenorizada de los alcances de los procesos y sus impactos cuantitativos. Todos estos antecedentes se encuentran debidamente registrados en una amplia literatura que se encuentra disponible².

Esta opción, supone una manifestación de confianza en los argumentos que se presentan, que tienen como aval un trabajo sistemático como académico de varias décadas, en la mayoría de los países de la región y de un conocimiento directo de la mayoría de los procesos que analizo. En el caso de Chile, además de académico - como investigador y docente persistente - he sido un actor directo de estos procesos.

Antes de entrar al análisis de las reformas agrarias del Siglo XX, resulta necesario hacer una reflexión más general.

- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El origen de los procesos de concentración de la tierra tiene que ver, básicamente dos hechos: la forma que tomó de la Conquista de América y la característica fundamental que distingue esta región del resto.

LA CONQUISTA

Si bien la Conquista de América en sus inicios se enfocó en la búsqueda y en la explotación de metales preciosos, oro y plata, a poco andar la agricultura pasó a tener una importancia creciente y la distribución de la tierra fue desde el comienzo extremadamente desigual. El establecimiento de las grandes haciendas entregadas a los Conquistadores de alto rango, sea en su versión tradicional o como estancias ganaderas o plantaciones de productos tropicales, tiene su origen en el comienzo del periodo Colonial. En aquella misma época, nace la pequeña propiedad que es entregada a los colonizadores de menor rango y son asentadas las poblaciones indígenas que lograron sobrevivir.

Esta situación de extremos en el tamaño de las propiedades rurales se conoció como el complejo latifundio - minifundio. El desarrollo

2 Solo se señalan los textos que tienen una cobertura regional ya que además se dispone de una abundante literatura para cada uno de los países. Ver: Barracough y Collarte (1972); Landsberger (1969); Delgado (1965); Huizer (1973), Feder (1973 y 1878).

histórico de este complejo consistió en un fortalecimiento y ampliación del latifundio y su paralelo debilitamiento y fraccionamiento del minifundio, que funcionó hasta el Siglo XX.

LA DESIGUALDAD

Cuando se busca caracterizar la realidad que tienen los países de los continentes del sur, en términos demográficos, económicos, de recursos, se destacan algunas similitudes, como los bajos niveles de desarrollo, altos niveles de pobreza, etc. Cuando se destacan las diferencias, hay una que se señala con claridad: los *niveles de desigualdad* que se observan en América Latina se destaca por sobre la situación que se encuentra en los otros continentes. También hay coincidencia de que esta desigualdad, que no es una condición que surja en el último tiempo, sino que por el contrario, tiene su origen en un largo proceso histórico, en lugar de haberse atenuado, se ha profundizado.

Este desarrollo histórico, junto con esta situación de extrema desigualdad, es la realidad que se encuentra como telón de fondo desde comienzos del Siglo XX, cuando se inician las reformas agrarias en América Latina.

LA REFORMA AGRARIA

El supuesto es que la superación de la pobreza rural y la falta de dinamismo del sector agropecuario en América Latina, se explicaban por el sistema de tenencia de la tierra predominante y que la reforma agraria, era el medio para superar esta situación.

Antes de entrar al análisis de los procesos que ocurren en todo el continente, hay que destacar los extremos: México: es el caso de referencia emblemática de las reformas para todos los países de la región. Por otro lado, dentro de América Latina solo hay dos países donde la reforma agraria, ni siquiera llegaron a ser un tema: Argentina y Uruguay (aunque sobre este último país se esgrime que contaba con una ley de colonización Ley N° 11.029, de 1948.). Nuestra explicación, es que en estos dos países nunca existió el llamado “problema agrario”, tal y como fue definido en América Latina en la época, en la medida que en los períodos del auge de las reformas, tenían agriculturas altamente eficientes, conectadas a los principales mercados agropecuarios mundiales de la época, de carne y de trigo y que cuentan con suelos de una altísima fertilidad.

La reforma agraria debe ser ubicada entre los más importantes procesos políticos significativos que ocurren en todos los países de América Latina en el siglo XX, junto con la urbanización, industrialización y modernización; la inestabilidad política y los golpes de Estado; y los ajustes estructurales de finales de siglo y genera una onda

expansiva del reformismo agrario en todo el continente (ver anexo: leyes de Reforma Agraria América Latina en el siglo XX).

- REFORMAS CLÁSICAS

En América Latina, México, como ya se ha planteado, es la cuna de la reforma agraria con el eslogan Zapatista: "la tierra para el que la trabaja, con sus manos."

Las reformas clásicas comienzan con la revolución México 1910, sigue con la boliviana 1953 y culmina con la cubana 1959. La primera y la última son simbólicas: la Mexicana otorga estabilidad política. La cubana, es percibida como amenaza potencial más allá de sus fronteras.

MÉXICO

La Revolución Mexicana es una referencia obligada de este proceso en toda la región. Se trata del proceso más importante por su masividad, con una duración de casi un siglo en forma interrumpida, con un impacto positivo desde el punto de vista del sistema político en su conjunto, pero con un impacto negativo desde el desarrollo agrario y rural.

Entonces, no es por el azar que el proceso de reforma agraria en América Latina comience por México. No hay que olvidar que es el lugar donde la conquista española y la colonia se desarrollan con mayor intensidad y con todo su esplendor es en este país, conocido entonces como el "Virreinato de Nueva España", donde las grandes haciendas se desarrollaron con toda su fuerza, imponiéndose sobre los pueblos originarios. También en este país, el grado de desigualdad había llegado a tal grado, sirve para explicar por qué la primera revolución del siglo XX se realizó en este país, anticipándose incluso al movimiento bolchevique en Rusia.

La reforma agraria se inicia en 1910, junto con el movimiento armado y termina en los años 90 cuando se el Gobierno de México firma el NAFTA con los Estados Unidos, donde se reforma el Artículo 27 de la Constitución en 1992. La revolución Mexicana iniciada ese año contra la dictadura de Porfirio Díaz fue un esfuerzo significativo en el cual destacan las luchas zapatistas en el estado de Morelos y el gobierno de Lázaro Cárdenas en la década del 30 y el gobierno de Luis Echeverría en la década del 70. Para tener una idea de las dimensiones recurro a Arturo Warman, antropólogo, autor clásico de la reforma en este país, distinguido intelectual y activo participante del proceso, que escribió:

"A lo largo de un extenso período se entregaron a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y a cerca de las dos terceras partes de la

propiedad rústica total del país, con los que se establecieron cerca de 30 000 ejidos y comunidades que comprendieron más de 3 millones de jefes de familia. Sin embargo, la reforma no logró el bienestar perseguido, y los campesinos a los que llegó viven hoy en una pobreza extrema" (Warman, 2003: s/n).

Para concluir, sobre este caso hay varios aspectos que destacar.

Primero, es un ejemplo de una reforma agraria nacida desde la profundidad de la base de la demanda campesina. Es la más *autónoma* de todas, a diferencia de la mayoría que son procesos más bien inducidos.

Segundo, es el caso dentro del conjunto, donde se observa mayor *persistencia*. Desde 1910 hasta la década del 90, con distintos ritmos e intensidades, pero es la que tiene mayor duración de tiempo en toda la región.

Tercero, se trata de un caso donde las tierras afectadas por la reforma son entregadas en una forma especial de propiedad, sea colectiva o individual, que *son dejadas al margen del mercado de la tierra*. Es cierto que hubo formas disfrazadas de arrendamientos, pero en forma ilegal.

Cuarto, se registra una gran *paradoja*, es la escasa importancia del sector ejidal en la actualidad desde el punto de vista productivo, mientras la modernización de la agricultura mexicana operó en el sector privado. Esta realidad se agudiza en la actualidad.

Finalmente, esta temprana reforma agraria, es a mi juicio, un factor importante en que México sea el país *políticamente más estable* de toda América Latina. Es el único país del continente que no registra interrupciones institucionales, eufemismo para hacer referencia a los golpes de estado, durante el Siglo XX.

BOLIVIA

En términos cronológicos, es la segunda reforma agraria, en el año de 1953, y aunque tuvo su importancia en la época cuando ella se realizó, es la que ha dejado menos huellas que persistan hasta el presente.

En abril de 1952, se suceden múltiples levantamientos populares que dan lugar a una Revolución Nacional, proceso de transformaciones con fuerte participación ciudadana, con distribución de tierras, el control del Estado sobre los recursos naturales, básicamente la minería, y la economía boliviana.

La revolución Boliviana de 1953, entregó tierras a los campesinos del altiplano con cuatro finalidades:

- proporcionar tierra a los labriegos que no la tienen o la poseen en grado insuficiente, expropiando para ello a los latifundistas;

- proscribir los servicios personales y gratuitos de carácter de servidumbre, instituyendo el régimen de salario como única forma de pago al peón agrícola por su trabajo;
- reivindicar las tierras despojadas a las comunidades indígenas, valiéndose del fraude, la influencia política y la extorsión administrativa para convertir a aquéllas en cooperativas de producción; y
- conseguir la explotación racional e intensiva de la tierra a fin de lograr el autoabastecimiento alimenticio del país.

Se benefició aproximadamente a 126.000 familias con 4.251.600 hectáreas, de las cuales el 44.1 % corresponde a tierras individuales; el 53.85 % a tierras colectivas y, el 2.07 % a otras.

Efectivamente la reforma terminó con el sistema se latifundio y de servidumbre que había en el altiplano.

Es cierto que fue una reforma muy radical, pero en la actualidad, en las zonas del altiplano y de los valles en la zona de Cochabamba, donde la reforma fue aplicada, se observa estancamiento y pobreza.

En la localidad de Ucureña, en Cochabamba, existía una hacienda del mismo nombre, donde la reforma fue promulgada, en medio de una imponente movilización campesina, el 2 de agosto de 1953, actualmente -como símbolo- sobresale una inmensa estatua de un campesino que recuerda este proceso. En sus manos, a lo largo del tiempo, le han puesto sucesivamente un arma o un libro, de acuerdo a las diversas coyunturas políticas que ha vivido el país.

En la actualidad, el motor del desarrollo agrario del país, se encuentra en Santa Cruz, donde nunca se aplicó la reforma.

CUBA

El caso de la reforma agraria en Cuba debe ser analizado en dos dimensiones: a) el impacto de la reforma en el propio país; y, b) el impacto continental que desata una dinámica en todo el continente.

Una de las primeras medidas tomadas una vez que triunfa la Revolución Cubana fue dictar una Ley de Reforma Agraria de 1959, que luego fue complementada por la segunda Ley de Reforma Agraria en 1963. La reforma agraria expropió los latifundios en manos de cubanos y nacionalizó los que estaban en posesión de compañías norteamericanas. El Estado cubano controló directamente el 84 por ciento de las tierras y el resto quedó en manos de un sector campesino.

Luego de este proceso, en los últimos años se observa un proceso de recampesinización, a través de la entrega individual de tierras en usufructo y a un masivo programa de agricultura urbana. Sobre lo

primero, al año 2012 se habían entregado en usufructo 1.538 .000 ha. a 172.000 usufructuarios. De ellos, un 10% corresponde a mujeres y un 35% son jóvenes menores de 35 años. El programa consulta por entregar 500.000 ha que representa el 8% de la tierra agrícola.

Las tierras se han ido entregando paulatinamente desde los primeros años de la década de los años 90, a inicios del período especial, y después de la caída del campo socialista europeo.

En un inicio se entregaron para la producción de tabaco (cultivo de exportación), después se entregaron para el cultivo del café, para la producción de alimentos en huertos populares, para fortalecer el auto consumo familiar, para la siembra de arroz, pero después del año 2008 cuando se dicta el Decreto Ley 259 es que se acelera la entrega de las tierras que estaban ociosas.

Otro aspecto a considerar es el carácter simbólico y su impacto en el continente. En efecto, para contrarrestar la influencia política de la Revolución Cubana, el gobierno del Presidente Kennedy propuso a los países Latinoamericanos el pacto de la Alianza para el Progreso, firmado en Punta del Este (Uruguay) en 1961. Mediante este pacto, los gobiernos de América Latina se comprometían a realizar cambios estructurales -entre otros la reforma agraria- en contrapartida de la ayuda económica norteamericana. Cientistas sociales norteamericanos hicieron una doble evaluación sobre las causas de la revolución cubana: 1) que los campesinos cubanos había jugado un activo papel en el revolucion, y 2) que valía la pena aliarse con los sectores progresistas de la región para encabezar los cambios, caso contrario estos finalmente se impondrían contra ellos. Ello explica por qué a partir de 1961, se dictaron leyes agrarias en casi todos los países de América Latina.

Sobre la a reunión de la OEA en Punta del Este, hay tres hechos que resaltar: a) se expulsó a Cuba de la OEA y se inicia el bloqueo de Estados Unidos hacia la isla; b) se estableció el Programa de la Alianza para el Progreso; y, c) el Che Guevara como representante de Cuba en la reunión profetizó, que junto con la exclusión de su país, no deberían olvidar que cada dólar que recibirían, tenía un nombre: "la Revolución Cubana".

- REFORMAS MASIVAS

La Carta de Punta del Este recomendó a la Organización de Estados Americanos (OEA) en colaboración con otros organismos internacionales interesados en la agricultura Latinoamericana que preparará un informe relativo a la reforma agraria. De esta manera se Constituye el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) que quedó integrado además de la OEA, por Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la FAO. Este conjunto de instituciones elaboraron informes para cada uno de los países sobre la “tenencia de la tierra y el desarrollo socio - económico del sector agrícola”. Algunos de estos estudios ya son clásicos en la bibliografía especializada y *todos* recomendaban la realización de reformas agrarias.

A este conjunto de factores favorables hay que agregar, cambios en sectores del clero, antes defensores de los grandes propietarios, se proclaman en favor de la reforma agraria: emblemática fueron las figuras del obispo Dom Helder Cámara en Brasil, la de los obispos chilenos don Manuel Larraín y don Raúl Silva y la figura del sacerdote católico colombiano Camilo Torres.

En definitiva, se creó un amplio ambiente socio político favorable a la realización de la reforma agraria en todo el continente.

En el contexto antes señalado ocurre la masificación de las reformas agrarias en América Latina en la década del 60.

Como se puede observar en el Anexo 1, prácticamente en todo Centro y Sud América se dictan leyes de reformas agrarias. En la mayoría de los casos, se realizan algunos procesos limitados y en la mayoría, su dictación es la respuesta a una condición formal para tener acceso a los créditos ligados a la Alianza para el Progreso. A continuación se mencionan los casos más relevantes en Centro y Sud América.

CENTRO AMÉRICA

En Centro América, la reforma que alcanza mayor profundidad, con el triunfo del Sandinismo, es Nicaragua. Guatemala, es un caso de experiencia frustrada.

NICARAGUA

En este caso, hay que considerar dos etapas: la tímida reforma agraria realizada por el régimen de Somoza y la realizada por el Sandinismo.

En 1964, se funda el Instituto Agrario de Nicaragua (IAN). En la década del 60 y del 70, arrecian los conflictos guerrilleros en el norte y los conflictos de tierra en la zona del Pacífico. En este período se crean 63 colonias equivalentes a 29.147 hectáreas, que beneficiaban a 2.651 familias. A finales de los años 70, se estimaba que 16.500 familias más formaban parte de la titulación;

Luego viene la reforma agraria sandinista. El mismo día de la victoria de la Revolución Sandinista, los campesinos precaristas pasaron a ser dueños de hecho -aunque sin títulos- de las parcelas que ocupaban anteriormente. En segundo lugar, el criterio político con el cual se realiza la confiscación, lo que permite tomar en posesión las fincas de

la familia Somoza y de sus allegados, tratándose en su mayoría de las empresas más desarrolladas del país.

El número de beneficiarios por la reforma agraria sandinista superó las 90.000 familias, de las cuales el 41% bajo modalidad cooperativa y el 59% a individuales (34% de ellas en carácter de precaristas). Las familias beneficiarias de la reforma agraria representan alrededor de 75% de las 120.000 familias que podían considerarse como reclamantes o solicitantes de tierra, sin tomar en cuenta los entonces obreros de las empresas estatales.

GUATEMALA

El caso de Guatemala, la frustrada reforma agraria de Arévalo y Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1953, que distribuyó tierra a unas cien mil familias campesinas. Pero, el proceso fue detenido y retrotraído por la contrarrevolución apoyada por la Transnacional bananera *United Fruit* y el gobierno de los Estados Unidos. Curiosamente aun cuando esta reforma agraria que es muy anterior a las de la década del 60 normalmente la literatura no la registra dentro de las reformas previas a este período.

La reforma agraria de 1962, corresponde a una reforma limitada y parcial, que formalmente cumplía con los requisitos de la Alianza para el Progreso, pero que no llegó a afectar la estructura agraria del país. Estos problemas se mantienen hasta la actualidad.

AMÉRICA DEL SUR

Chile y Perú, representan situaciones donde se aplicó más en profundidad la reforma agraria, sin que coincidiera necesariamente con un cambio global. Sin embargo ellas, se apartan de los objetivos precisos que se planteaban en la Alianza para el Progreso. En el caso de Chile, la primera versión (1962 - 1964) corresponde a la respuesta formal de un gobierno conservador a las exigencias de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, la segunda reforma aplicada durante el Gobierno de Frei Montalva (1965 -1970) representa una aplicación real con un fuerte contenido progresista, que como fruto de las movilizaciones campesinas fue más allá de los planteamientos de la Alianza. Aquí se trataba de terminar con el latifundio, definido como una estructura económicamente inefficiente y socialmente injusta. Finalmente, la reforma aplicada hasta el año 1973 responde a las características de un proceso de cambios más globales que se planteaba el Gobierno de Salvador Allende. El caso del Perú, presenta una situación inédita, pues se refiere a un gobierno militar - autoritario - progresista, que no tiene precedentes en América Latina. El Gobierno del General Velasco, mantuvo una política independiente con respecto a los intereses del

Gobierno Norteamericano y avanzó hacia formas de propiedad social en las tierras expropiadas por la reforma agraria.

CHILE

El proceso se inicia con la primera Ley de reforma agraria, dictada durante el Gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), en respuesta a la Alianza para el Progreso, con una aplicación muy limitada, fundamentales en predios que eran propiedad del propio Estado. Durante el Gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), se dicta una Nueva Ley que profundiza el proceso, en el que se llega a expropiar cerca del 34% de la tierra exponible del país y que sienta las bases para la etapa siguiente, período en el cual la reforma agraria alcanza su mayor expresión y apoyo político. Así, durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), se produce la Reforma agraria más radical. En los 34 meses que duró el gobierno se expropiaron 4.490 predios con 6,6 millones de hectáreas. Al término de su gobierno el gran latifundio había desaparecido en Chile.

Sin embargo, el proceso culmina con el Golpe Militar, para dar paso a un período de contrarreforma (1973-1980) que logra revertir parcialmente el proceso inicial, a través de: la revocación de las expropiaciones; transferencias de tierras a privados; remates de predios; destinación de tierras a organismos públicos y a las fuerzas armadas; la suspensión de todas las organizaciones campesinas, la supresión de la Ley de reforma agraria y de sindicalización campesina y la creación de un mercado libre de tierras.

Vale la pena considerar que un factor fundamental en el quiebre del sistema institucional del año 1973, es la fuerte movilización empresarial en contra del Gobierno de Allende, la que en los territorios con una predominancia rural, las organizaciones de los empresarios agrícolas junto con la de los transportistas - básicamente de productos alimenticios - jugaron un rol destacado en la medida que desarticularon el sistema de distribución abastecimiento de bienes básicos. Ello explica - en parte - el revanchismo con que fueron tratados los dirigentes más expresivos de las organizaciones campesinas.

PERÚ

En el caso del Perú se debe destacar la radicalidad del proceso encabezado por militares progresistas. La Reforma agraria se llevó a cabo en el Perú, entre 1969 y 1979. Durante el proceso se logró cambiar por completo la estructura de tenencia de la tierra, llegando a quedar cerca del 70% en manos de la pequeña producción (hasta 10 hectáreas), situación que se mantiene en la actualidad. Los resultados del proceso son considerados positivos en términos de la democratización

del sistema productivo agrario, no así en términos de modernidad y desarrollo productivo.

Otro aspecto interesante de destacar la fuerte movilización social que se realizó en el campo en apoyo a la reforma. Desde el propio Estado se estructuró un Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), que promovió la organización campesina y estructuró formas colectivas o semi colectivas de gestión de las unidades productivas expropiadas. Estas fueron las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), que luego se atomizaron en procesos espontáneos de parcelación.

Además, los cambios radicales apuntaron a golpear aspectos simbólicos de la estructura del poder tradicional del país. Así, por ejemplo, la sede la de principal organización empresarial del campo, la Sociedad Nacional Agraria del Perú expropiada incluida su sede central y sus bienes traspasados a la Confederación Nacional Agraria, organización campesina promovida por el SINAMOS. También se expropió uno de los principales diarios de circulación nacional y que fue traspasado a esta organización campesina.

En la actualidad, en Perú la reforma agraria no se encuentra dentro de la agenda política ya que es visto como un tema obsoleto, la preocupación está en el desarrollo rural y en superar los altos índices de pobreza de su población.

Además se realizaron reformas agrarias parciales en la mayoría de los países de América Latina , como se muestra en el Anexo 1.

- REFORMAS TARDÍAS

Estos casos corresponden a países que quedaron rezagados de los procesos de los años 60 y que nuevas condiciones políticas les pasa la cuenta.

BRASIL

Cabe destacar dos hechos: Por un lado, se trata del primer país que promulga una ley de reforma agraria en la década de los años 60 (“Estatuto da Terra”) y es el último en aplicarla. Por el otro, señalar la diversidad de políticas que se utilizan, entre otras la reforma agraria y programas de desarrollo rural territorial, junto con un apoyo a la empresa media y grande. Sobre esto último, lo que interesa insistir, es que se realiza un conjunto de políticas simultáneamente, orientados de acuerdo al perfil y las necesidades del beneficiario.

Ellas, además se plantean en forma sistémica: en palabras de sus impulsores: “la reforma agraria no es un problema agrícola, es un problema territorial. No atañe a un sólo sector, sino que es un problema de país. La salida no es sólo reforma agraria sino reforma

con desarrollo rural". Brasil ha vivido un proceso intenso de reforma agraria desde 1963, y en los últimos años, entre 1995-2006, ha asentado cerca de 940.000 familias, con un reparto de tierras que alcanzó los 50 millones de hectáreas. El ritmo de asentamiento y repartición se aceleró en los últimos cuatro años cuando se ha distribuido más de 30 millones de hectáreas, aunque los movimientos de trabajadores sin tierra consideren eso insuficiente frente a las demandas sociales existentes. La forma que ha adoptado la Reforma agraria en Brasil es la clásica desapropiación de latifundios improductivos y también la de indemnización de mercado, en la cual el Estado compra grandes propiedades consideradas parcialmente productivas mediante compensación monetaria a los propietarios.

Brasil es uno de los países con mayor índice de concentración de tierras en el mundo, superando incluso sus niveles de concentración de renta: sólo el 2,7% de los propietarios tienen el 57% de las tierras agrícolas. Se plantea que "la concentración de tierra impide el desarrollo y la justicia en el mundo rural y pone en peligro la seguridad alimentaria. La repartición de tierras no es todo, pero es el paso previo de todo proceso, es una forma de cambiar las fuerzas políticas del mundo rural para construir una forma diferente de hacer agricultura." Luego destacó la necesidad de complementar el reparto de tierras con acceso a crédito, asistencia técnica y planes de comercialización, para lograr un cambio significativo más allá de lo meramente redistributivo.

En resumen, si bien Brasil, fue el último en aplicar la ley dictada en los años 60, buscó una salida creativa para compatibilizar la demanda de grupos radicales que exigen reforma agraria, con modernos programas de desarrollo territorial rural con énfasis en el desarrollo de la agricultura familiar y con el desarrollo de una gran agricultura encadenada a procesos agroindustriales con altos estándares tecnológicos y dedicada a la exportación.

Para lo primero, mantiene los programas del INCRA - bajo la dependencia del MDA - donde los procesos de expropiaciones son crecientemente judicializados y lentos, pero atiende la demanda de los grupos más radicalizados.

Para lo segundo, se creó el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) que se encarga de ejecutar interesantes y masivos programas de desarrollo territorial rural integral, con políticas de apoyo a la agricultura familiar campesina con la orientación y seguimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (CONDRAF)

Para lo tercero, mantiene el Ministerio de Agricultura, que básicamente implementa políticas de estímulo a los complejos agroindustriales esta vez orientado por el Consejo de Agronegocios (CONSAGRO)

Quedan por examinar tres casos: dos donde se retoma el impulso de la reforma en países donde ya se había realizado: Bolivia y Venezuela y un caso donde se inicia el proceso: Paraguay.

BOLIVIA

Si bien como se ha dicho, la reforma agraria data desde 1953, en la actualidad se está llevando a cabo un profundo proceso a partir de la Nueva Ley de reforma agraria 1715 (18 de octubre de 1996). En este contexto la elección del Presidente Evo Morales, marca una inflexión, dado su compromiso con los pueblos indígenas en particular y con los pobres del campo en general.

En ella se expresa el reconocimiento a la llamada “Tierra Comunitaria de Origen”, haciendo referencia al derecho de los pueblos indígenas y originarios a acceder a tierra en cantidad y calidad suficiente para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política. El proceso se centra principalmente en la restitución de territorios a comunidades indígenas, dimensión cultural que establece importantes diferencias con otros procesos de reforma agraria que se están llevando a cabo en la Región. Es importante destacar que el 28 de noviembre de 2006 se ha promulgado la Ley 3545 denominada “Revolución agraria, modificación de la Ley No. 1715, reconducción de la reforma agraria”. La denominación Revolución Agraria, obedece a que la Reforma se asocia a procesos anteriores de “acaparamiento y corrupción” (1952-1993).

En Bolivia no se ha logrado resolver el problema de la inequidad. Hay una deuda con los pueblos indígenas, si no se resuelve el país tendrá más problemas de los que tiene ahora. La reforma agraria es un instrumento para eso.

VENEZUELA

En este caso con la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001), que “establece las bases para el desarrollo rural integral y sustentable del sector agrícola, afectando el uso de todas las tierras públicas o privadas con vocación para la producción agroalimentaria”, se da inicio a un nuevo proceso de reforma agraria. En este se afecta el uso de todas las tierras públicas o privadas con vocación para la producción agroalimentaria, y se llama al cumplimiento de la función social de la tierra, buscando la eliminación del latifundio así como la garantía de la biodiversidad y la protección ambiental. El nuevo proceso de reforma en Venezuela conlleva el goce, uso y disfrute de la tierra a los campesinos, pero no su propiedad, y la tenencia se orienta hacia el trabajo colectivo de la tierra.

PARAGUAY

El Estatuto Agrario Ley 854/63 creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR) tenía por objeto transformar la estructura agraria del país, pero fue considerada una Ley de colonización y no de reforma agraria.

Luego el año 2002 se dicta el Estatuto Agrario Ley 1863/02 y posteriormente la Ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Sin embargo, poco se ha avanzado y persiste la concentración de la propiedad y los conflictos sociales en el campo.

En definitiva, si se quiere hacer un balance de las reformas agrarias de América Latina durante el siglo XX, se puede señalar que se puso fin del latifundio y a las relaciones serviles. En unos casos condición para la modernización, en otros resultó una condición para la estabilidad política. En todos los casos se avanzó en la inclusión social y en reducir los márgenes de desigualdad, si se compara con la situación que prevalecía antes de la reforma.

II.- ALGUNAS REFLEXIONES

En esta sección se tratan tres temas centrales. En primer lugar, se entregan antecedentes sobre la situación que prevalece en la actualidad en la tenencia de la tierra en la región, donde sobresale como situación generalizada un proceso de acaparamiento de tierras que no tiene precedentes en el pasado. Los altos grados de concentración y de extranjerización de la tierra, son los rasgos básicos. Esta situación no tiene nada que ver con la estructura tradicional que predominó hasta el siglo XX donde prevalecía el latifundio y que dió origen a las reformas agrarias que se implementaron.

El segundo, se refiere a discutir el significado específico que tuvo la reforma que se aplicó en el siglo pasado y se argumenta que ella se refería a superar la situación que entonces prevalecía y qué, por cierto, es muy diferente a la actual.

El tercer tema que se trata es el de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas en mayo de 2012 por la FAO. Se trata de un documento reciente que ofrece orientaciones metodológicas participativas e inclusivas. Se analiza el origen y desarrollo de este documento cuyo contenido tendrá una creciente importancia en el futuro.

1.- LA NUEVA REALIDAD: CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA TIERRA

Los antecedentes que surgen de un reciente estudio realizado en 17 países en América Latina y el Caribe (FAO, 2012), muestran que los niveles de concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra

son substancialmente mayores a los que existían con anterioridad y que sus características son diferentes a las observadas en el pasado.

Para intentar establecer las dimensiones del fenómeno, parece útil recurrir a una comparación que pueda ubicar un parámetro que sirva como referencia. En este sentido, la comparación con la misma realidad, pero en otro período de tiempo, resulta una buena opción. Además, si se valora el hecho de encontrar un momento en el tiempo donde se disponga de una información confiable y amplia para la mayoría de los países de América Latina, la situación de comienzos de la década de los 60 del siglo pasado, parece la más adecuada, sobre todo porque la información se refiere a las mismas variables.

Si comparamos la realidad de entonces, en cuanto al proceso de concentración/ extranjerización con la situación actual, se puede afirmar que es “mayor y distinta” a la que se denunciaba en aquella época.

Para argumentar que es mayor, se presentan antecedentes sobre varios países entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú.³

En Argentina, de acuerdo a los datos del Informe CIDA, el tamaño promedio de las propiedades multifamiliares grandes (PMG) era de 9.639 ha para el conjunto del país. Las variaciones de los promedios van desde los 3.269 ha en la Región del Chaco; 9.102 ha en la Pampa; hasta 32.388 en la Patagonia. En Brasil, se muestra un proceso de mayor concentración cuando se comparan los antecedentes del tamaño promedio de los predios de más de 5.000 ha que en 1950 era de 15.115 ha y que sube a 16.695 ha en 1960. En Colombia, la superficie promedio de las PMG el año 1960 era de 10.908 ha mientras que en Chile era de 2.178 ha. Por su parte en Ecuador, las propiedades mayores de 1.000 ha era de 7.313 ha, y las PMG 1.977 ha; en Guatemala era de 896 ha y finalmente en Perú de 13.995 ha.

Si bien las diferencias regionales son importantes, las dimensiones que tenía la concentración de la tierra hace 60 años, las cifras de los Estudios del CIDA, tienen poco que ver con los antecedentes que se encuentran en la actualidad.

La concentración/extranjerización actual se inserta en la perspectiva de una modernización productiva de la economía rural de América Latina. Se reconoce un uso más eficiente de los recursos productivos, aun cuando se plantean críticas en cuanto a procesos de exclusión social y a no considerar adecuadamente los temas ambientales.

Además han cambiado los nuevos propietarios de las tierras. En la actualidad, se pueden identificar cuatro grandes categorías de inversores: (i) Estados inversionistas; (ii) fondos de inversión; (iii)

3 Son los países contemplados en el texto de los Informes CIDA ya señalado.

inversionistas dentro de la región; y (iv) inversionistas tradicionales, pero con nuevas características

De acuerdo al uso de la tierra que se concentra y se extranjeriza, los bienes que se busca producir en las tierras que se concentran pueden ser destinadas para: 1-Bio combustible. Se trata de cultivos que son insumos sustitutorios a la energía fósil, 2-Alimentos de consumo básico. Los principales productos alimentarios básicos aumentaron de manera drástica desde 2007, 3- Los recursos forestales, para madera y productos forestales no maderables, cuya demanda ha aumentado con el crecimiento de los países emergentes, 4- El desarrollo del turismo ya ha generado un creciente interés en las zonas costeras y otras áreas de interés particular debido a la belleza del paisaje, la riqueza de la flora y la fauna. Los principales casos se encuentran en Centro América y el Caribe, 5- Recursos mineros y energéticos. Este no es un fenómeno nuevo, pero el fuerte aumento en la demanda de los países emergentes ha aumentado la presión sobre las regiones y países que tienen riqueza en forma de minerales o petróleo y que presionan sobre tierras agropecuarias, 6- Frutas, verduras y vinos. A los productos tradicionales que exportaban países de la Región, básicamente tropicales (banano, piña, azúcar), se han agregado rubros que se han denominado como “no tradicionales” que consisten en la producción que son propios de clima templado y que tienen demanda de contra estación climática en el hemisferio Norte, 7- Conservación. Los casos más emblemáticos de concentración y extranjerización se encuentran en la Patagonia de Argentina y de Chile.

Lo que interesa llamar la atención es el hecho de que a pesar de la superación del latifundio en la región como estructura dominante - aún cuando siempre pueden quedar rezagos - el proceso de concentración de la tierra, no tiene precedentes en la historia y requiere de un tratamiento que de cuanta de esta nueva realidad.

- REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO DE LOS CONCEPTOS

En esta parte se desarrolla un argumento para fundamentar que la reforma agraria que se aplicó en el pasado es una “construcción social de la realidad”. Se refiere a que la reforma agraria es una construcción social que se encuentra históricamente condicionada y que depende desde el punto de vista del actor que la observa.

Para ello, se acude a dos autores que entregan luces sobre el particular. Uno, es un trabajo ya clásico de la sociología del conocimiento contemporáneo⁴; otro, destaca la importancia de los actores en el sentido y valor de los objetos y propone una reflexión sobre el significado

4 Una vertiente clásica se encuentra en la Obra de Berger y Luckmann (1968).

que los actores le atribuyen a determinadas realidades . No se trata de reconstituir los planteamientos de cada uno de estos autores, asunto que escapa al objetivo de este trabajo, sino más bien reconocer el origen de la posición.

Berger y Luckmann plantean que la sociología del conocimiento se ocupa de aquello que la sociedad considera como “conocimiento” en el campo de las ciencias sociales y, como este se construye socialmente. En las ciencias empíricas, la realidad se basa en la observación, a partir de la cual se logran establecer generalizaciones sobre los elementos observados y la forma en que se relacionan los que reiteradamente verificados dan origen a los conceptos y el conjunto de ellos a teorías. En las ciencias sociales, la sociedad determina el contenido de las ideas y la tarea consiste en explicar cómo los significados subjetivos pasan a tener la calidad de hechos objetivos

La segunda es la propuesta de Norman Long, para el análisis de los procesos rurales, conocida como la “acción orientada desde la perspectiva del actor social”, destaca la importancia del significado de las cosas desde el punto de vista de los actores, como una construcción social sujeta a constantes negociaciones entre los diversos actores sociales. Para ello, se basa en Appadurai, quién plantea que los objetos en si, no tienen sentido ni valor, sino el que la sociedad les otorga. En sus palabras, los objetos tienen una “vida social, es decir carecen de un valor o significado inherente sino el juicio acerca de ellos es emitido por los sujetos.

REFORMA AGRARIA: UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

Cuando se plantea que la reforma agraria es una “construcción social”, se quiere indicar que el concepto al que se refiere el término de la reforma agraria, no es un concepto terminado, agotado, ni revelado que tenga alguna fuente oficial definitiva que lo legitima. Se trata de una construcción social de la realidad, vale decir donde se genera un consenso sobre un conjunto de situaciones y temas en un espacio y tiempo determinado. Por supuesto, que esta construcción social ocurre sobre variables que tienen permanencia más allá de lo cambiante del tiempo y del espacio en que ellas se encuentren. En nuestra opinión las principales variables se refieren a: a) traspasar de recursos a grupos rurales pobres; b) superar la pobreza rural; c) democratizar la sociedad rural y; d) mejorar el uso de los recursos.

Sin pretender que se trata de una lista exhaustiva, estas son las variables centrales que tradicionalmente se han considerado. Ahora bien, el concepto de reforma agraria que predominó en el siglo XX, se refirió a estas variables, con los siguientes sentidos específicos: a) el traspaso de los recursos se concentró solamente en la tierra, se

planteó como sinónimo del fin del latifundio por el hecho de ser considerada como una estructura arcaica, ineficiente e injusta; b) el fin de los latifundistas como clase social, significó un avance para permitir una democratización de la sociedad rural; y, c) todo ello, permitiría un uso más eficiente de los recursos productivos.

Parece razonable plantear que, en general, ya pueden existir excepciones, el latifundio como estructura y los latifundistas como clase, en los términos que se ha señalado, no corresponden a la realidad que caracteriza el mundo rural contemporáneo de América⁵ Latina. Ello no significa negar que pueda persistir este tipo de situaciones pero, más bien de carácter residual.

Por lo demás, no está de más recordar el contexto y las condiciones en que se realizaron estos procesos. En primer lugar, hay que destacar que ellas fueron llevadas a cabo en condiciones de un apoyo político generalizado, tanto interno como externo. Los apoyos políticos se refieren a cambios más globales de determinadas sociedades (Méjico, Bolivia de los años 50 y la de Cuba) y en el contexto de un apoyo interno expresivo con un fuerte apoyo externo, como es el caso de la generación de las reformas que corresponden a las de la “Alianza para el Progreso”. Las reformas agrarias que se mantienen en la actualidad se explican por una coyuntura política muy específica que atraviesan algunos países.

Tomando en cuenta esta nueva realidad de concentración y de extranjerización de la tierra, la importancia de las cadenas de valor y el actual contexto socio político, se explica el surgimiento de las Directrices Voluntarias de la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra

- LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS

Tradicionalmente FAO entregaba propuestas / normativas sobre la manera de enfrentar situaciones. Así, definía las formas como se debían realizar reformas agrarias o políticas de colonización. En la actualidad ha cambiado el foco y busca el acuerdo en torno a las “buenas prácticas” que corresponde a su rol como agencia de las Naciones Unidas.

Las Directrices Voluntarias, forman parte de la tradición en el trabajo de la FAO. Ellas establecen principios y normas aceptadas internacionalmente concernientes a las prácticas responsables. Constituyen un marco que los Estados pueden emplear a la hora de crear sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades. Permiten a las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil

5 Otro es Long y Long (1992) quién se basa en Appadurai (1991).

y los ciudadanos juzgar si las acciones propuestas por ellos y las acciones de otros son prácticas aceptables. La FAO ha elaborado directrices voluntarias en una gran variedad de ámbitos como la gestión de los incendios, los bosques plantados, el derecho a una alimentación adecuada, la pesca responsable y la distribución y la utilización de plaguicidas.

A su vez, la FAO ha trabajado el tema de la tenencia de la tierra desde 1947 y la perspectiva de la gobernabilidad del recurso ha estado implícita en este trabajo. La inclusión explícita de la gobernabilidad sobre tenencia de la tierra y su administración comenzó a principios de 2005 en el trabajo de la FAO, cuando personal encargado del tema de tenencia de la tierra, comenzó a explorar la idea de un código de conducta y un programa de campo asociado.

En ese momento, las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación recién habían sido aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004, y también hay que considerar el trabajo realizado para la preparación de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que se celebró en Brasil en marzo de 2006. Estas iniciativas diferentes, pero relacionadas, entre sí, crea nuevas oportunidades para discusión del marco de la gobernanza de tenencia de los recursos naturales.

En la medida que se trata de un tema altamente “sensible”, se buscó una amplia participación de todos los sectores involucrados. Ello explica la amplia participación que se observó en la elaboración de las Directrices. El proceso de consultas se realizó entre 2009 - 2010 donde se realizaron diez reuniones de consulta regionales, una reunión con el sector privado y cuatro reuniones con la sociedad civil entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010. En esas reuniones participaron casi 1.000 personas provenientes de más de 130 países. Los participantes representaban a instituciones de gobierno, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y organismos de las Naciones Unidas. Cada una de las reuniones dio lugar a una evaluación descriptiva de los asuntos y acciones que debían formar parte de las Directrices en el contexto de la gobernanza de la tenencia.

Además de estas reuniones regionales, se realizaron cuatro reuniones de consulta con organizaciones de la sociedad civil de Asia (Kuala Lumpur, Malasia; 24 a 26 marzo 2010); de América Latina (Brasilia, Brasil; 19 mayo 2010); de Europa y de Asia Central y Occidental (Roma, Italia; 7 a 9 julio 2010); y de África (Nyéléni, Malí, 08 al 10 septiembre 2010). En estas reuniones participaron un total de casi 200 personas de más de 70 países. Finalmente, se realizó una consulta específica con el sector privado al que asistieron más de 70 personas de 21 países. Se llevó a cabo en Londres, Reino Unido (25-26 de enero de 2010), y fue organizado y patrocinado por la FAO y el Instituto Real.

El proceso de negociaciones ocurrió entre 2011 - 2012 y en su 36.o período de sesiones, en octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial impulsó la continuación del proceso amplio para la elaboración de las Directrices Voluntarias y decidió crear, en el seno de dicho comité, un grupo de trabajo de composición abierta para la revisión del primer borrador de las Directrices Voluntarias.

El “borrador cero” de las Directrices Voluntarias se basa en consultas regionales, de la sociedad civil y del sector privado que mostraron la existencia de un consenso amplio y sólido para la elaboración de un instrumento internacional que abordase la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. El borrador cero es coherente con los instrumentos internacionales y regionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tratan de los derechos humanos y de los derechos de tenencia. Las respuestas que se formulen a las materias estudiadas en este borrador servirán para articular el «borrador uno», que fue presentando para su revisión por el grupo de trabajo de composición abierta del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

El Borrador Cero de las Directrices fue preparado tras la conclusión del proceso consultivo; además se realizó una consulta electrónica sobre las Directrices que fue organizada en abril y mayo de 2011.

El Primer Borrador incorporó las propuestas que habían sido recibidas de los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico.

Las negociaciones intergubernamentales fueron lideradas por el CSA a través de un Grupo de Trabajo de composición abierta, y se llevó a cabo durante tres rondas: 12 a 15 julio y 1015 octubre de 2011, y 5-9 marzo de 2012. Los 98 miembros países, así como a la Unión Europea como una organización miembro, asistieron a las negociaciones, incluyendo de África (27 países), Asia (10 países), Europa (28 países), América Latina (17 países), el Cercano Oriente (12 países), América del Norte (2 países) y Sur del Pacífico Occidental (2 países). Como consecuencia de recientes reformas del CSA, en las negociaciones también se incluyó la participación de los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de agricultores, representantes del sector privado y de instituciones académicas.

La primera ronda comenzó en julio de 2011. El desarrollo de una comprensión común de la terminología también tomó tiempo. Cierta confusión y malentendidos surgieron al principio debido a diferencias de antecedentes y experiencias. Durante la primera ronda, el Pleno abordó la cuestión del alcance y el propósito de las Directrices, y concluyó añadiendo las palabras “en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” al final del título del Anteproyecto. Además, se

formaron dos grupos temáticos para revisar y hacer propuestas para las secciones que abordan la reforma de la tenencia y los mercados e inversiones.

Un grupo adicional examinó la cuestión de garantizar la armonización de las lenguas con la de otros instrumentos, y otro grupo examinó las definiciones y funciones de los actores estatales y no estatales. Las propuestas elaboradas por los grupos temáticos se pasaron a la plenaria para su consideración, y al final de la semana alrededor del 25 por ciento del documento había sido acordado por el plenario. Una versión actualizada del proyecto de directrices, incluida anexos de un glosario y una lista de los instrumentos pertinentes, se preparó en los seis idiomas oficiales de la FAO.

La segunda ronda tuvo lugar la semana antes de la 37 a reunión del CFS con la esperanza de que el trabajo estuviera terminado a tiempo para permitir su aprobación por el CFS en 2011. Aunque esto no era posible, se avanzó considerablemente y alrededor del 75 por ciento de que el documento había sido cubierto al final de la ronda.

La aprobación de las Directrices ocurrió el 9 de marzo de 2012, se acordó la versión final, luego de consultas a 96 países miembros y a organizaciones de la sociedad civil. La aprobación formal por el Comité de seguridad Alimentaria mundial se realizará en Roma, el 11 de mayo.

Se ha descrito con detalle este proceso participativo, amplio e inclusivo para mostrar la *legitimidad* que tiene el contenido de este documento.

Muchas veces se considera que lo central de las DVGT es que se trata de normas que no obstante de haber sido formalmente aprobadas, no tienen el carácter de “obligatorio” para los signatarios - en especial los Estados - y que en cambio tienen la condición de ser “voluntarias”. Por el contrario, se estima que la mayor novedad de las Directrices, es que ellas no ofrecen menús de recetas para tratar los temas, sino que más bien proponen un mecanismo de diálogo y de negociación, donde en diferentes ámbitos de intervención dentro de cada uno de los países, los principales actores involucrados deben llegar a los acuerdos, a las particulares situaciones que traten y de acuerdo a la correlación de fuerzas que puedan expresar cada uno de los actores que intervienen.

Las DVGT no entregan recetas sino un listado de temas relevantes sobre la tenencia y la necesidad de que participen todos los principales actores involucrados y propone un marco para la constitución de mesas de diálogo y de negociación para llegar a acuerdos entre todos los grupos de interés.

El dialogo y la negociación implica la participación de todos los involucrados en temas de tenencia con el objeto de buscar soluciones a problemas pendientes y que, en lo posible, se traduzca en la formulación de políticas públicas.

El diálogo y la negociación entre los multiactores deben ser llevados a cabo respetando un conjunto de principios, universalmente aceptados que serán tratados. Por ello, se destacan dos de las principales características de las DVGT, para lo cual suscribimos lo que plantea nuestro colega - actual Director General de la FAO - José Francisco Graziano da Silva⁶:

“Construir consenso é, realmente, muito difícil e toma muito tempo. Mas a experiência mostra que vale à pena. E, para construir consenso precisamos ter flexibilidade, o que no Brasil chamamos de jogo de cintura.

Quando se quer brigar, escolhemos o melhor guerreiro. Mas aqui não é lugar para brigar. É lugar para construir consenso. Nós podemos divergir. Pensar diferente faz bem, levanta questões importantes. Se conseguirmos isso, faremos nossa agenda prosperar”

El desafío ahora, es avanzar imaginativamente en su aplicación de estas Directrices Voluntarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, Arjun 1991 *La Vida Social de las Cosas. Perspectiva cultural de las mercancías* (México: Editorial Grijalbo).
- Artiles, José G. 2006 “La Nueva Concepción Agraria en Venezuela” en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Barraclough, Solon y Collarte, Juan Carlos 1972 *El Hombre y la Tierra en América Latina. Resumen de los Informes del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú* (Santiago: Editorial Universitaria).
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas 1968 *La Construcción Social de la Realidad* (Buenos Aires: Amorrotu Editores).
- Chonchol, Jacques 2006 “Reforma y contrarreforma agraria en Chile” en *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- de Janvry, Alain & Sadoulet, Elisabeth 2002 “Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda” in *World Bank's Latin American Land Policy Workshop*, (Pachuca, Mexico).
- Delgado, Oscar 1965 *Reformas agrarias en la América Latina* (Fondo de Cultura Económica).

6 José Graziano da Silva, Informal Opening Remark, 4th Annual Forum of the Civil Society Mechanism, Roma 11 Octubre 2014.

- Eguren, Fernando 2006 “La Reforma Agraria en el Perú” en:
Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Eguren, Fernando 2008 “Del agro a lo rural, y los desafíos de la globalización” en *Coyuntura*, Año 4. Número 19-20.
- FAO 2008 “Towards good land governance” in *Land Tenure Policy Series, Draft version 0.1.* (Rome, Nairobi).
- FAO 2012 *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (Roma: FAO).
- FAO 2013 *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización En América Latina y el Caribe* (Santiago: FAO).
- Feder, Ernest 1973 *Lucha de clases en el campo: análisis estructural de la economía latinoamericana* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Feder, Ernest 1978 *Violencia y despojo del campesino. Latifundismo y explotación capitalista en América Latina* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas).
- Garcés, Vicente 2006 “La reforma agraria hoy: Una Visión de Conjunto” en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Huizer, Gerrit 1973 *El potencial revolucionario del campesino en América Latina. Las luchas campesinas del siglo XX (Editorial Siglo XXI)*.
- Ibáñez, Erico 2006 “La Intencionalidad del Marco Legal y el Rol de La Reforma Agraria”. en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Landsberger, Henry 1969 *Latin American Peasant Movement* (Cornell University Press, Ithaca).
- Long, Norman y Long, Ann 1992 *Battlefields of Knowledge, The interlocking of theory and practice in social research and development* (London: Routledge).
- Rojas, Juan C 2006 “La Reforma Agraria Boliviana. Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas” en: *Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina. Informe Final* (Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional América Latina y el Caribe).
- Sotomayor, Octavio 2008 *Governance y tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina* (Santiago de Chile).

Warman, Arturo 2003 “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo” en: *Reforma agraria. Colonización y cooperativas* (FAO)No 2,<<http://www.fao.org/docrep/006/i0415t/i0415t00.htm#Contents>> Acceso noviembre de 2014.

William H. Friedland 1982 “The End of Rural Society and the Future of Rural Sociology” En: *Rural Sociology*, 47 (2).

Anexo 1: Leyes de Reforma Agraria América Latina en el siglo XX

País	Año	Ley
Bolivia	1953	Ley de Reforma Agraria de 1953 Nueva Ley de Reforma Agraria de 1996
Brasil	1964	Ley de Reforma Agraria
	1985	Inició la ejecución de la reforma agraria a partir de 1985
Colombia	1961	Ley sobre Reforma Social Agraria, modificada por las leyes 1 de 1968, 4 de 1973 y
	1988	30 de 1988.
	1994	Para fomentar la compra directa de tierras por los campesinos, se introdujo mediante la ley de 1994 un subsidio equivalente al 70 por ciento del precio de compra de la tierra.
Cuba	1959	Primera Ley de Reforma Agraria de 1959
	1963	Segunda Ley de Reforma Agraria de 1963
Chile	1962	Ley de Reforma Agraria de 1962, reemplazada por la
	1967	Ley de Reforma Agraria de 1967, vigente hasta 1974
Costa Rica	1961	Ley de Tierras y Colonización de 1961
El Salvador	1980	una de las reformas no socialistas más amplias
Ecuador	1964	Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, modificada por la Ley de Reforma
	1973	Agraria de 1973
Guatemala	1952	Ley de Reforma Agraria
	1962	Ley de Reforma Agraria
Honduras	1962	Primera Ley de Reforma Agraria en 1962
	1975	Segunda Ley de Reforma Agraria de 1975
	1992	La ley para la modernización y el desarrollo del sector agrícola de 1992
México	1917	Se profundiza en los años 30 con fuerte apoyo de las organizaciones campesinas fomentadas por el Estado.
	1971	Ley federal de reforma agraria de 1971.
	1992	La reforma constitucional de México de 1992 amplió los derechos sobre la propiedad de la tierra agrícola: los ejidatarios pueden vender, alquilar y usar como colateral su posesión ejidal, y decidir el destino de la tierra de propiedad común tras la aprobación de la asamblea ejidal.
Nicaragua	1963	Ley de Reforma Agraria
	1979	después de la revolución sandinista en Nicaragua, se llevaron a cabo reformas agrarias en Nicaragua
	1981	La ley de reforma agraria 1981
	1990-	De 1990 a 2000, se promulgan una serie de leyes para resolver «el problema de la

	2000	propiedad», leyes que se aplican muy parcialmente.
Panamá	1962	Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, por la que se aprueba el Código Agrario.
Paraguay	1963	Ley N° 852 crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR)
	2002	Estatuto Agrario Ley 1863/02
Perú	1963	Ley de bases para la Reforma Agraria de 1963
	1964	Ley de Reforma Agraria de 1964
	1969	Decreto Ley de 1969 (todas estas disposiciones quedan derogadas por el Decreto Legislativo N° 653 de 1992)
República Dominicana	1972	Ley Agraria de 1972
Uruguay	1948	Ley 11.029, crea Instituto Nacional de Colonización.
Venezuela	1960	Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 1960 del Gobierno de Rómulo Betancourt, sucede a la dictadura de Pérez Jiménez
	2001	Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del Gobierno de Hugo Chávez, nueva ley agraria que sustituyó a la ley de 1960, hasta entonces en vigor