

La Paz, Bolivia

1 de julio de 2017

Apuntes sobre el acceso a la tierra y territorio en Sudamérica¹

Ruth Bautista Durán
Oscar Bazoberry Chali

Las reflexiones del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) están basadas en un enfoque cualitativo para abordar la realidad desde lo específico, sin embargo, y de cara a la elaboración del informe anual sobre acceso a la tierra y territorio en Sudamérica, nos ha sido demandada, la necesidad de abordar la identificación de tendencias regionales. Este encargo, resulta difícil, por dos razones: 1) el reconocimiento de los protagonismos individuales y colectivos territoriales, suele escarpar a las pretensiones de las políticas públicas, el mercado, los marcos teóricos, todos ellos en sus dimensiones nacionales y globales. Nuestra opción es buscarlos, aportar en su caracterización y sí, reconocerlos; no sin considerar que pueden ser afectados, positiva o negativamente, por efectos mayores; 2) ciertos procesos que pueden ser considerados como tendencias, suelen desplazarse en períodos de tiempo muy largos, por lo que suele rebasar la delimitación anual de los informes, que se ha establecido como criterio e hipótesis.

Con ese antecedente, planteamos una serie de apuntes a prestar atención para así, abordar estudios rurales, orientar los discursos, las demandas sociales y los procesos de comunicación en términos de agenda y opinión pública.

Estrategia combinada para permanecer o acceder a la tierra

Los campesinos, indígenas y afrodescendientes de la región combinan estrategias de carácter legal con el ejercicio de la permanencia, ocupación, uso productivo, ampliación de servicios en el campo, entre otras acciones, combinadas con la movilización, algunas veces fuera de la comunidad y ante entidades públicas, otras ante los medios de comunicación.

La judicialización continúa siendo instrumentalizada por el Estado, por actores privados, empresariales, para detener dirigentes, obtener órdenes de desalojo, quebrar voluntades, desestructurar familias y comunidades. Sin embargo, existen casos en los que la respuesta judicial ha sido efectiva para los procesos instaurados por familias y comunidades campesinas e indígenas. Estos casos son los menos, y no existen suficientes medidas de protección, garantías, medios materiales, e instancias de asistencia para que las personas sin recursos económicos puedan lidiar en las mismas condiciones en el campo de la justicia

¹ Extracción selectiva del Informe 2016 Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica (IPDRS, 2016).

“ordinaria”, existe aquí un campo que es necesario explorar con mayor atención para la defensa y protección de las tierras y los territorios.

En el Informe 2016, destacamos varios casos en diferentes países. La comunidad Mapuche Paineo (Neuquén, Argentina), que logró que el Tribunal Superior de Justicia acredite su libre determinación y falló en contra de la empresa Bosque Andino S.A., obligándola a respetar la propiedad comunitaria. La Marka Quila Quila (Chuquisaca, Bolivia) llegó al Tribunal Constitucional para superar los obstáculos interpuestos por el Estado boliviano a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), cuyos funcionarios alegaron la ausencia de “personería jurídica oficial” para evitar la titulación colectiva de las tierras. En Colombia, la sentencia de la Corte Constitucional, C-035 de 2016, declara inconstitucionales varias disposiciones legales relativas a la delimitación de áreas estratégicas para la exploración y explotación minera, entre otras. En el Perú, ocurrió algo similar con el “paquetazo ambiental” de 2014, pues el Tribunal Constitucional admitió una demanda de inconstitucionalidad que cuestiona su permisibilidad a la extracción de recursos naturales, firmemente.

El debate por la tierra, incluye reiteradamente otros aspectos fundamentales como leyes de semillas, normativas para el acceso a agua, regímenes impositivos, tratados comerciales, fomento de la agricultura de pequeña escala, la protección de territorios y recursos naturales, la biodiversidad, etc.

Gran parte de estos temas han sido excluidos de los espacios de deliberación, el presidencialismo y con él, el predominio de los órganos ejecutivos sobre otras instancias de gobierno han tomado para sí, decisiones que se esperaba que en Sudamérica progresen a la discusión y acuerdo colectivo a través de la consulta y otros mecanismos constitucionalizados y reconocidos en las convenciones internacionales.

Lo que es importante investigar en el futuro, es la fortaleza institucional de los abogados y equipos jurídicos que apoyan estas causas, que muchas veces no tienen fin, y por lo tanto, su continuo seguimiento es indispensable. Será importante dar un mayor énfasis a estos casos, que esperamos poder agendar en los siguientes informes.

Conflictos, violencia y el papel del Estado

Los conflictos por la tierra y los recursos naturales, muchas veces con grados de violencia inaceptables, exponen y desnudan una serie de disputas y posiciones institucionales, tanto públicas como privadas, que advierten sobre aspectos críticos en los Estados sudamericanos que se agudizan.

En los capítulos del Informe 2016, la mayoría de los conflictos señalados tienen que ver con la expansión de la “frontera del agronegocio”, como inquiera el capítulo de Argentina, y la exploración/explotación de recursos naturales que realizan invasiones, desalojos y agresiones a campesinos e indígenas en sus territorios, esclareciendo, como indica el capítulo de Brasil que los conflictos reflejan la disputa entre la producción de alimentos y la producción de *commodities*. La salida violenta, muchas veces derivada en el asesinato de dirigentes, pone en evidencia una relación de poder desigual, y un sistema institucional que termina protegiendo a sectores, que penetran las instituciones públicas y sus aparatos represivos y judiciales.

Estos conflictos suponen una serie de acciones campesinas e indígenas, en la permanente necesidad de la defensa de sus derechos, visibilización y logro de lazos de solidaridad. Puede que uno de los hechos más frustrantes del año sea el veredicto al caso Curuguaty en Paraguay, donde murieron seis policías y 11 campesinos en junio del 2012, que determinó altas condenas a las campesinas y campesinos procesados por “homicidio doloso agravado, tentado y consumado”, “invasión de inmueble” y “asociación criminal”. Otros casos como el de Máxima Acuña en el Perú, también despiertan indignación y solidaridad.

Al parecer, la tendencia general es que si las organizaciones no pueden cooptarse y funcionalizarse a la política gubernamental, se criminalizan. Si todo el peso de las fuerzas especiales estatales se usa contra campesinos, indígenas y afrodescendientes, tendría que entenderse que es porque son ellos los criminales. No son considerados así, los poderosos agentes de la minería y el petróleo, que afectan cuencas hidrológicas enteras, que devastan la Amazonía, que imponen el *fracking*, que promueven formas de vida que degeneran en vicios y la trata de personas.

En Colombia, se han sumado alrededor de una centena de campesinos, indígenas y afrodescendientes asesinados por la violencia y la defensa de sus territorios; en Brasil según CIMI, al 2015 fueron asesinados 137 indígenas y según la CPT en 2016, se suman 61 muertos en conflictos por la tierra². En Paraguay, según los Derechos Humanos, en 25 años a 2014, se suman 117 miembros de organizaciones, asesinados o desaparecidos³.

Transformaciones institucionales

Han ocurrido cambios institucionales importantes para el mundo rural, y especialmente para los campesinos e indígenas. Los ejemplos más nítidos se han dado en Brasil con el cierre del Ministerio de Desarrollo Agrario, en Ecuador con la nueva Ley de Tierras, en Colombia con la nueva institucionalidad agraria, e incluso Bolivia con la apertura de un nuevo Fondo de Desarrollo Indígena.

La situación de Brasil tiene implicancias particulares, dada la influencia que logró tener en la FAO y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en lo referido a la viabilidad de la agricultura familiar. Los cambios políticos, así como los recortes presupuestarios, llevaron casi de inmediato a la disolución del Ministerio de Desarrollo Agrario, transfiriendo parte de sus tareas a la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y de Desarrollo Agrario, la Secretaría de reordenamiento agrario, la Secretaría de Desarrollo territorial y la Secretaría extraordinaria de regularización fundiaria en la Amazonía Legal, el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). A nivel interno, se detuvo la política de tierras, existen proyectos de ley y propuestas legislativas que flexibilizan los derechos y las condiciones del trabajador rural, y la violencia en el campo ha aumentado ostensiblemente en comparación de años anteriores. A nivel internacional, los cambios dados en Brasil descomponen articulaciones como la Red de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), que durante el 2016 ni siquiera contó con la participación de alguna delegación de Brasil,

² Disponible en: <https://goo.gl/1tigbm>

³ Disponible en: <https://goo.gl/7GxI5z>

lo que mostró no solo su aislamiento de las plataformas regionales, sino también el impacto que puede llegar a tener en ellas.

Dados los *acuerdos para una paz estable y duradera* en Colombia, resaltan la importancia del tema agrario. Sin embargo, los resultados del plebiscito, mostraron que es necesaria mayor cautela y trabajo permanente para lograr los objetivos de resarcimiento y recomposición social en muchos territorios rurales del país. Dos nuevas instituciones relacionadas a la ruralidad han entrado en funcionamiento, se trata de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), y se espera que arranquen también la Agencia para la Renovación Territorial (ART) y los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET).

En Argentina, además de las reducciones presupuestarias a los ministerios, en el 2016 ya se operan cambios en Ministerio de Agroindustrias, creado en diciembre del 2015 en sustitución del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Agroindustria. En el caso de Bolivia, el nuevo Fondo de Desarrollo Indígena, devenido del liquidado Fondo Indígena, es relanzado en agosto, se limita la participación de las organizaciones sociales en los órganos de dirección, pasa a control directo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Paradójicamente, a días de su relanzamiento es aprehendida Nemesia Achacollo, quien fuera la primera ministra campesina en esa cartera y ejerció el cargo por cinco años; con ella son decenas de dirigentes campesinos e indígenas acusados y procesados por corrupción.

Acceso a la tierra vía mercado y regulación estatal

El Informe 2016 resalta que el gobierno de Colombia invirtió 7.5 millones de dólares para el subsidio de compra de tierras para quienes no la tienen, en este caso se trata de reactivar la idea de un banco de tierras. Aunque se muestran señales como la indicada compra de tierras para campesinos y desplazados, existen también discusiones sobre los propósitos de la concentración de tierras vía mercado.

En el caso de Ecuador, el Plan Tierras 2010-2015 reporta 52.167 hectáreas entregadas a 11.022 familias, lo que hace un promedio de 4,7 hectáreas familia. Según los datos que se disponen, en el caso de la hacienda La Paquita el costo fue de 1.498 dólares la hectárea, y en el caso de la hacienda Indiana fue de 3.214 dólares por hectárea. Si esto lo multiplicamos por el número de familias beneficiadas en ambos casos, los créditos promedio que asumieron es de 8.728 dólares familia en el primer caso y 18.000 dólares familia en el segundo.

En el caso de Paraguay, el resultado de la política de compra de tierras para el programa dirigido por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierra (INDERT), en este caso del 2013 al 2015, lo que en total suma 11.904 hectáreas, con un precio promedio de 1.680 dólares. Lo que significa un promedio anual aproximado a 4.000 hectáreas.

Estos tres casos, donde interviene el mercado de tierras mediado por el Estado, nos permiten mostrar que es necesario continuar discutiendo la factibilidad de este mecanismo, como el principal canal para la restitución y atención de demandas de campesinos, cooperativas y organizaciones de pequeña producción. Para el Estado, este camino supone altos costos, incluso si se elimina el factor especulativo que intermedia las

compras estatales, y en las sobrevaluaciones de los predios en el sistema bancario (normalmente origen de los bancos de tierra). No existen mayores detalles sobre los procesos burocráticos y políticos en las compras y dotaciones. Éstos, serían aspectos que conocemos a medias e interesaría estudiar de forma específica y comparada.

Por otro lado, en el caso en que los campesinos asociados, adquieren vía compra-venta, tierras que fueron confiscadas o incautadas, o adquiridas por el Estado para esta transferencia, median un conjunto de promesas en capacitación, financiamiento, mercados, por parte de las instituciones públicas, lo cual podría justificar los criterios que se imponen en este tipo de sistemas de mercado de tierras. Sin embargo, es también conocida la dificultad de pago de parte de las asociaciones, y el incumplimiento de compromisos por parte de las instituciones públicas.

En algunos países es un mecanismo que funciona a pequeña escala, dada la demanda, los bancos de tierra no presentan una garantía de solución en los plazos que requiere la población, y aún más se encuentra ausente el enfoque territorial que permitiría articular acciones de desarrollo integral, que conforma el paquete de promesas.

Gobiernos e independencia organizacional

La situación de Ecuador y Bolivia afirman el debilitamiento y división del movimiento campesino e indígena, un panorama organizativo muy complejo ante la opinión pública global, que tiene a estos gobiernos como referentes de la izquierda.

De los siete países que incluye el Informe 2016, cuatro tenían gobiernos identificados con una tendencia de izquierda, no obstante, el golpe parlamentario al gobierno de Dilma Rousseff y el ascenso de Michel Temer en Brasil, y de Mauricio Macri en Argentina, pareciesen establecer una ruptura. Además de la esforzada identificación política, los datos y tendencias presentadas no muestran que hayan tenido una política progresista en cuanto a la distribución de la tierra.

Si vemos a Colombia, Paraguay y Perú, sus procesos de ascenso organizativo y político son diferentes por el tema de la violencia interna y por una continuidad en la forma de gobierno que traspasa el proceso democrático. Si bien sus organizaciones campesinas e indígenas no han logrado líderes políticos que ocupen altos cargos gubernamentales, ni instrumentos políticos, ni gobiernos como tal, sus organizaciones, al tener un contexto antagónico claro, tienen agendas mucho más compactas.

En varios de los contextos, los mecanismos legales impuestos para acceder, obtener el reconocimiento y legalizar las ocupaciones ancestrales y recientes de tierra y territorio, ponen frente a frente a actores igual de desventajados. Indígenas y campesinos, afrodescendientes y colonizadores, sin tierra y poblaciones nativas, ¿Acaso sus diferencias son tan determinantes? Ciertamente es que la ocupación de tierras para la agricultura familiar también fue concebida por planes de desarrollo supranacionales hace más de medio siglo, generando una estratificación de agricultores de pequeños a grandes, no obstante, la intolerancia, violencia y genocidio, siempre vinieron desde agentes con intereses que van más allá del aprovechamiento de la tierra.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Estas diferencias interétnicas o incluso interclasistas, indígenas y campesinos, también están presentes en las disputas nacionales y electorales, aquellas que han atomizado al que fuera, a fines del siglo pasado, un movimiento indígena campesino unificado, contestatario y en ascenso. Lo que muchos entienden y denominan como un giro a la derecha, las organizaciones sociales podría comprender como la lección por sostener su historia lucha en el ámbito de la autonomía y la independencia.

La opción agroecológica en la inspiración y renovación organizativa

Otro común denominador en la subregión andina son las transformaciones en los ciclos naturales, producto del cambio climático global, pero también del impacto de las actividades minera, petrolera y la construcción de hidroeléctricas. Durante el 2016, ha resaltado la falta de agua, el retraso de las temporadas de lluvia y el fracaso de las campañas de invierno/verano en la producción de granos, además de la soja, el trigo, sorgo, y aquellos alimentos que golpean más la economía y alimentación campesina e indígena, el arroz, la papa, e incluso productos del bosque como la castaña amazónica. La afectación de las presas de agua, incluso aquellas que abastecen las necesidades de los centros urbanos, muestra que se han modificado los ciclos de las cuencas hidrológicas.

En Sudamérica existe una normalización respecto al crecimiento desmesurado de las ciudades y se sobreentiende que las diversas formas –todas precarias- de periferia, margen y espacios semirurales, están encaminados a la urbanidad plena. Las políticas se dirigen a este fin; sin embargo, los presupuestos para municipios y circunscripciones rurales o no suscritos a las grandes ciudades, son descuidados y todavía envidados por la presencia de oligarquías locales que los concentran para beneficio propio. Si la situación no mejora en el campo, se engrosa la precariedad urbana y son crecientes las demandas populares por mejores condiciones de vida en la ciudad y también las demandas por tierra en el campo.

Ante esta adversidad, se gestan miles de significativos procesos por rehabilitar el suelo que destruye el extractivismo, miles de experiencias que se basan en la agroecología, el aprendizaje empírico del comportamiento de la biodiversidad y la necesidad colectiva por construir autogestionariamente los cimientos de mejores formas de vida. Resulta alentador que las acciones campesinas e indígenas en los diversos países, partan por disputar las políticas agroalimentarias que se refieren a las semillas, la defensa de los bosques y los diálogos interculturales que buscan la incidencia en el ámbito socioambiental.

Debemos hacer el esfuerzo por hilar fino y tejer las relaciones históricas hacia el presente. Tienen mucho que ver el planteamiento primigenio del movimiento campesino e indígena surgido en Bolivia y Ecuador, las actuales consignas en Paraguay, Colombia y Argentina, contra Monsanto y el *fracking*, y por la tierra, libertad, soberanía. Los pueblos indígenas deben articular y hacer jurisprudencia horizontal sobre los logros que expresan las constituciones estatales, por la ancestralidad y la preexistencia, por el derecho colectivo, la autonomía administrativa, la plurinacionalidad y la soberanía.

La agroecología como principio político permite visibilizar de mejor forma la diversificación de semillas, cultivos, productos, y seguramente, permitirá también (re)inventar mejores formas de organización y articulación.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Existe una renovación organizativa, son posibles los pactos de unidad campesinos-indígenas, las cumbres agrarias que articulan y movilizan pliegos completos, nuevas plataformas de lucha que agrupan a campesinos, activistas, consumidores y académicos bajo intereses y enemigos comunes y nuevas estrategias de lucha. Aquellos campesinos criminalizados, despojados y muertos, son aquellos que impulsan la solidaridad, que en lugar del conflicto, el bloqueo y el ultimátum, tienen fuerzas aún para el obsequio, para recordarle a la sociedad la gran deuda que se viene acumulando. Los *verdrazos* en la capital argentina, expresan la impronta de campesinos e indígenas como protagonistas del mundo rural, capaces de regalar alimentos, capaces de inspirar mejores prácticas y mejores pensamientos para nuevas formas de gestión y gobierno propio.