

LA TIERRA UN RECURSO EN DISPUTA

Instituciones, actores y procesos en
Argentina, Colombia, Perú y Venezuela



RED
Territorios
Visibles

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

Editor: Jaime Escobedo **Autores:** Johana Herrera - Luciana Soumoulou
Gabriel Seghezzo - Rigoberto Rivera - Manuel Gómez

La tierra un recurso en disputa

Instituciones, actores y procesos en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela.

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Av. Salaverry 818, Jesús María - Lima

Editor: Jaime Escobedo Sánchez

Coordinación de la publicación: Sandra Apaza Lanyi

Diseño de portada: David Carrasco de la Cruz

Cuidado de portada: Flavia Goya Lañas

Corrección de estilo: José Manuel Rodríguez y Luis Naters La Negra

1ra edición, mayo 2015

ISBN: 978-92-95105-28-7



El contenido de este trabajo puede ser libremente reproducido, traducido y distribuido a condición de que la atribución se dé a la Red Latinoamericana de Observatorios de la Tierra y el Territorio y a la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, y a los correspondientes autores. A menos que se indique lo contrario, esta obra no puede utilizarse para fines comerciales. Para obtener más información, por favor visite el sitio <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>

La Red Latinoamericana de Observatorios de la Tierra y el Territorio (Red Territorios Visibles) es una herramienta para mejorar las condiciones de acceso a la tierra y el territorio a través de información, análisis y propuestas para la incidencia.

Instituciones que integran la Red Territorios Visibles:

- Acción Campesina
- Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)
- Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Universidad Javeriana de Colombia, Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos
- Facultad de Ciencias Espaciales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)
- Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ)
- Instituto de Investigación Aplicada y Promoción del Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana de Nicaragua (NITLAPAN)
- Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF)
- Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA)

La International Land Coalition es una alianza mundial de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales que trabajan juntas para situar a las personas en el centro de la gobernanza de la tierra.

LA TIERRA UN RECURSO EN DISPUTA

Instituciones, actores y procesos en
Argentina, Colombia, Perú y Venezuela



RED
Territorios
Visibles

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

Editor: Jaime Escobedo **Autores:** Johana Herrera - Luciana Soumoulou
Gabriel Seghezzo - Rigoberto Rivera - Manuel Gómez

CONTENIDO



Prólogo

Jaime Escobedo

6 - 11



La situación de Argentina

Luciana Soumoulou y Gabriel Seghezzo

12 - 45



La situación de Colombia

Johana Herrera

46 - 79



04.

La situación de Perú

Jaime Escobedo

80 - 127



05.

La situación de Venezuela

Rigoberto Rivera y
Manuel Gómez

128 - 161



06.

Reflexiones finales

Rigoberto Rivera y
Jaime Escobedo

162 - 173

01.



PRÓLOGO

Jaime Escobedo

Abogado y politólogo. Investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y excoordinador de la Red Latinoamericana de Observatorios de la Tierra y el Territorio.

Un nuevo ciclo de adquisición de tierras a gran escala durante 2008 reavivó el interés por este recurso escaso, tanto de estudiosos como de funcionarios de diversas nacionalidades, por sus implicancias en la seguridad alimentaria de los países pobres y en vías de desarrollo, así como en la sostenibilidad de la agricultura familiar y en la seguridad en la tenencia de la tierra de personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Los primeros estudios y reflexiones sobre este fenómeno señalaron, como principales incentivos de este proceso –también conocido como “*land grabbing*”–, a la crisis alimentaria de la primera década del siglo XXI, al aumento de la demanda de materias primas (minerales, madera, hidrocarburos, etcétera), a la expansión urbana e, inclusive, a las políticas internacionales para atenuar el cambio climático, entre otras presiones de alcance global, intentando, en lo posible, evaluar sus alcances y efectos tanto en las personas como en la sostenibilidad de los ecosistemas y en la propia democracia de los países.

Existen, por lo tanto, documentos valiosos, como el de Borrás y Franco (2012), que reflexionan sobre el fenómeno del *land grabbing* a partir de preguntas esenciales: ¿es el carácter transnacional de las transacciones de tierras el que importa?, ¿tiene que ver con los tipos de cultivos que se producen? o, más bien, ¿son los términos de las nuevas relaciones sociales de propiedad, de la división del trabajo y de la distribución del ingreso los que están en la raíz de las nuevas compras de tierras?

Del mismo modo, la FAO y otras instituciones internacionales han liderado iniciativas para empezar a entender la forma en que las nuevas relaciones de poder en el campo se manifiestan en los países que son los destinatarios de la nueva fiebre global por la tierra. Así, se han elaborado estudios de caso, tanto para países

del África (Cotula, Vermeulen, Leonard y Keeley 2009), Asia (Borrás y Franco 2011) y, últimamente, para América Latina (Soto y Gómez 2012). El objetivo común de estos estudios es ir más allá de la heterogeneidad de cada uno de los países para situar la dinámica de tierras como un fenómeno fundamental en los debates de política pública relacionados con la revisión de los patrones productivos, la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

Finalmente, se halla el conjunto de esfuerzos de instituciones como la International Land Coalition, Grain, High Quest Partners y el Banco Mundial para intentar medir el volumen de las transacciones de tierras que ocurren a nivel global, quiénes participan en este proceso (perfil del inversionista) y dónde están ocurriendo. Aunque estas iniciativas ofrecen cifras dispares y seguramente subestiman la escala de las transferencias –debido, sobre todo, al tradicional velo de secreto que cubre la información sobre tenencia de tierras en los países– sus primeros cálculos coinciden en que se trata de decenas de millones de hectáreas, alrededor de 56 millones de hectáreas solo en algunos meses, según el Banco Mundial (Deininger et al. 2011) hasta más de 200 millones según el Land Matrix (Anseeuw et al. 2012), todas ellas ubicadas a lo largo de África, Asia y América Latina.

No es objeto de este trabajo continuar profundizando en tan importantes aspectos de la cuestión de la tierra en el contexto actual; más bien, busca aprovechar el amplio interés que han despertado las condiciones de acceso, uso y control de este recurso para describir sobre qué instituciones ejercen presión las distintas demandas por la tierra y sus recursos naturales asociados; asimismo, pretende dar a conocer quiénes son directamente afectados o beneficiados por el curso que tomen las relaciones de poder en el campo; finalmente, tiene el objetivo de averiguar cómo las nuevas presiones globales sobre la tierra y el territorio acentúan, se sirven o entran en colisión con procesos internos de larga data en los estados nación.

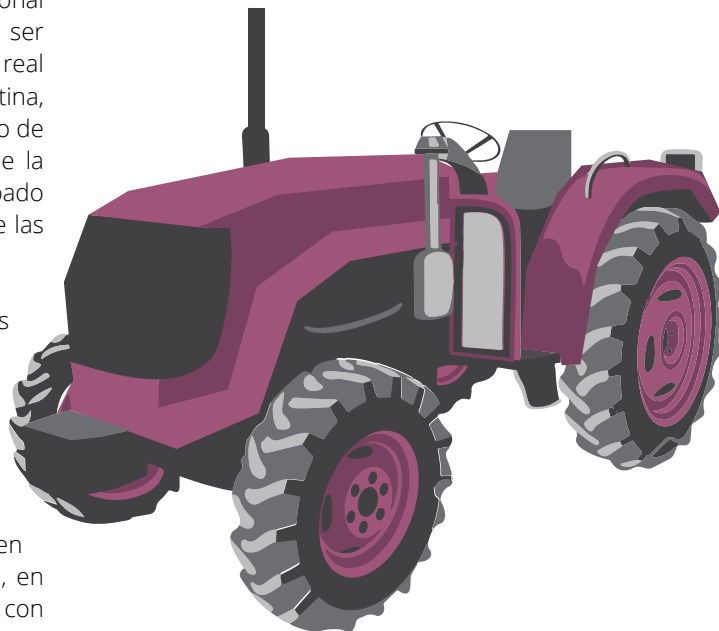
01 La tierra. Un recurso en disputa / Prólogo

En efecto, no es que exista un nuevo marco institucional diseñado y puesto en vigor recientemente para ser funcional a las nuevas demandas del gran capital. Lo real es que los cuatro países objeto de este estudio, Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, cuentan con un conjunto de normas, organismos y políticas para el gobierno de la tierra de larga data, que, más bien, se han preocupado por impulsar o reformar dependiendo del interés de las élites dominantes.

Asimismo, resulta incorrecto sostener que los afectados o beneficiados por el curso que tomen las relaciones de poder en el campo son, por un lado, los campesinos o indígenas, y por otro, la gran inversión. Esta clase de aproximaciones niegan la diversidad de actores e intereses que convergen en el espacio rural de los países, como si se tratara de un espacio homogéneo donde solo existen antagonistas –campesinos e inversionistas– cuando, en realidad, se trata de un mosaico de actores, cada cual con intereses comunes o contrapuestos, dependiendo de sus trayectorias de vida y relaciones con el poder de turno.

Por último, el nuevo ciclo de adquisición de tierras a gran escala ha puesto sobre la mesa el papel de un conjunto de procesos internos en los países –por ejemplo, el cambio de uso de los suelos– la mayoría de ellos sustentados en patrones estructurales que han determinado, durante siglos, las condiciones de vulnerabilidad de ciertas personas o grupos en el espacio rural. Es importante volver a poner en la agenda estos temas, porque los términos de las nuevas relaciones sociales de propiedad o de tenencia de la tierra que llegan de la mano con la globalización seguramente tendrán efectos negativos en cualquier intento por resolver o atenuar la tradicional inequidad en el campo.

Para desarrollar estos puntos, los cuatro estudios que integran el presente documento fueron organizados en cuatro capítulos. El primer capítulo de cada estudio ofrece un panorama de las principales características del espacio rural del país, concretamente sobre la situación de la tenencia y propiedad, distribución, y el tipo de uso de la tierra para que el lector pueda conocer, en primer lugar, si se trata de un país con abundantes tierras agrícolas o, por el contrario, con aptitud para otra clase de usos; asimismo, explica si se trata de un país con un alto grado de concentración de tierras en pocas manos o, por el contrario, con un marcado predominio de pequeñas y medianas propiedades; también, analiza si la cantidad de pobladores de las áreas rurales es significativa pese a la natural intervención del fenómeno migratorio; en último lugar, muestra cómo, en este universo de



pobladores rurales, están posicionadas las mujeres o la población indígena.

Con el fin de conseguir estos objetivos, la información de los primeros capítulos incluye tanto análisis cualitativos como cuantitativos, en este último caso, con algunas limitaciones propias de la falta de actualización, difusión parcial o por problemas en el diseño de los censos agropecuarios. En efecto, la difusión parcial de información del último Censo Agropecuario en Argentina constituye un claro obstáculo para cualquier intento que pretenda evaluar diacrónica e integralmente cuál es la situación del uso y de la distribución del suelo en este país. De la misma forma, en Colombia, adolecer de un censo nacional agropecuario por más de cuatro décadas, aunque se intente suplir con encuestas oficiales o cálculos de institutos especializados, es una valla difícil de superar para el correcto diseño de políticas públicas sobre la base de la realidad o para transparentar los resultados de más de medio siglo de conflicto armado en el campo. En el caso del Perú, es cierto que el censo más reciente data de 2012, pero algunos problemas metodológicos en el acopio de la información genera dificultades para el análisis, entre otros aspectos, de las modalidades de tenencia de la tierra, en particular de la tenencia colectiva e individual (Escobedo 2013). Finalmente, la estadística agraria venezolana no dista mucho de los problemas metodológicos detectados en el Perú.

Por su parte, los segundos capítulos profundizan en la institucionalidad de cada país para regular y gestionar el acceso, uso y control de la tierra y el territorio. A efectos de

que resulte más claro qué comprende la institucionalidad del país, se ha organizado este capítulo en tres subcapítulos: normas, organismos públicos y principales políticas. Previendo que el resultado podría ofrecer un abanico enorme de normas, organismos, y políticas de alcance nacional y subnacional, se decidió priorizar, en los cuatro estudios, solo las instituciones principales, sobre todo, en el plano legal, en el que el universo es mayor, cuidando de dejar en claro cuál es la jerarquía normativa en el país (pirámide normativa) y cómo está integrada la estructura estatal (organigrama estatal).

Aun con esta delimitación no se puede dejar de advertir lo difícil que es analizar los marcos institucionales relacionados con la tierra y el territorio, principalmente en países como Argentina, que, al estar organizado como Estado federal, tiene tantos marcos institucionales como número de provincias que lo integran. Tratándose de los marcos jurídicos, las principales dificultades radican en su alto grado de complejidad, no solo por el importante número de normas que albergan, sino, también, por el hecho de que la mayoría de ellas son reglamentadas, desarrolladas y, a veces, desnaturalizadas por normas de menor jerarquía; a ello se suma el amplio margen de discrecionalidad que conceden a las autoridades encargadas de su aplicación.

Igual ocurre con la intervención de los organismos competentes en la gestión de la tierra y los territorios. Independientemente de que se trate de un Estado federal o de un Estado unitario, los cuatro estudios encargados revelan, ante todo, un elevado nivel de dispersión y falta de articulación entre los organismos nacionales y los gobiernos subnacionales, descentralizados o autónomos, según sea el caso. Luego, tanto la institucionalidad nacional como la subnacional se encuentran en una situación precaria, dependiendo, en parte, del marco jurídico, pero, sobre todo, de los intereses de las élites que controlan el poder. Finalmente, que sea en servicio de una agenda neoliberal o, por el contrario, de una de índole estatista, lo característico de la intervención de los organismos que gestionan la tierra y el territorio es su diligencia para atender las necesidades de determinados grupos de interés, en otras palabras, de focalizar sus esfuerzos al servicio de algunos, en lugar de preocuparse por los intereses del conjunto de la población rural y de las necesidades nacionales de producción de alimentos.

Por último, las políticas de tierras, en mayor o menor grado, destacan por el denodado esfuerzo de los Gobiernos de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela por impulsar la “desterritorialización” de su espacio rural o su paulatina “descampesinización”, bajo la sombrilla de la

“nueva ruralidad” o de la “modernización en el campo”.

El tercer capítulo de cada país busca identificar y, luego, describir a quienes ocupan o tienen intereses en el territorio rural de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela. Se trata de un esfuerzo por ir más allá de las categorías genéricas de “campesino”, “indígena”, “agricultor” o “inversionista”, e intentar desglosar quién o quiénes integran cada uno de estos grupos en la actualidad. Solo así será posible diseñar un modelo de gobernanza de la tierra responsable e inclusiva de los intereses de todos los actores, con mayor razón si cada uno de ellos responde de forma distinta a las nuevas presiones globales por el control del espacio rural de los países.

Efectivamente, pese a que los datos oficiales de Argentina evidencien un radical descenso en la cantidad de habitantes del campo y, en sentido opuesto, un aumento en el número de inversiones empresariales, lo cierto es que, dentro del universo de pobladores rurales, existen pueblos indígenas y familias campesinas, cada uno con un modo particular de ocupación, apropiación y uso del territorio, al igual que empresarios con distintas trayectorias, origen o manejo del capital, razón por la cual son más o menos capaces de responder a las nuevas exigencias que plantea la tenencia de la tierra en un mundo globalizado.

Lo mismo puede sostenerse respecto de Colombia, donde, más allá de existir grupos armados en el campo, subsisten familias campesinas y grupos étnicos que establecen sus propias estrategias de resistencia frente a los despojos de sus propiedades causados por el conflicto armado, pero, también, frente a la posibilidad de seguir perdiendo sus tierras por el avance de la agroindustria o del sector de industrias extractivas, en este último caso, concretamente de la minería. Son estos campesinos movilizadas, al igual que los grupos étnicos –que, en el país, incluyen, por igual, a indígenas, comunidades negras o afrodescendientes, y al pueblo rom o gitano–, quienes, a fuerza de luchas y resistencias, se han ganado un lugar en el contexto rural colombiano.

También en Perú ocurre que las categorías de “poblador rural” o “inversionista” esconden una variedad de actores que, actualmente, pugnan o pueden entrar en disputa por el control de los territorios rurales. Basta mencionar a los agricultores familiares, a las comunidades campesinas, a las comunidades nativas y a las rondas campesinas, cada uno de ellos con un determinado origen y trayectoria que ayudan a entender el tipo de respuesta frente a la gran inversión privada con propósitos agrarios o no agrarios, o al propio papel del Estado.

01 La tierra. Un recurso en disputa / Prólogo

Por último, la situación de Venezuela sí es particular, porque, en este país, el nivel de intervención del Estado es tal que asfixia las posibilidades de participación y organización autónoma de actores agrarios; por esta razón, no es extraño que solo se pueda destacar o intentar perfilar el papel de los productores agrarios junto a los pueblos indígenas.

Punto aparte, no es que sostengamos que, entre todos estos grupos de actores, existan líneas divisorias claramente establecidas; por el contrario, las fronteras entre los grupos son, en la mayoría de los casos, porosas (Lévi-Strauss 1968). Nuestra principal intención al diferenciar entre quienes habitan el espacio rural o tienen intereses en él radica en destacar algunos patrones culturales que se muestran lo suficientemente consistentes dentro de un grupo determinado para que, a partir de ellos, se reconozcan derechos y gestionen políticas que respondan a las expectativas de todos, en lugar de persistir con la clásica vía de la homogeneización.

Finalmente, el cuarto y último capítulo de cada una de las investigaciones encomendadas intenta retratar una serie de procesos que generan impactos en el área rural de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, no porque se trate de los únicos procesos o fenómenos actualmente en curso, sino porque se trata de los que tienen un mayor impacto en la ruralidad de los países. Esta importancia tiene en cuenta la superficie que cubre, el número de población que compromete directa o indirectamente, y su capacidad para influir en los marcos institucionales de los países, al punto de poner en riesgo o cuestionar la propia estabilidad de sus democracias.

Se trata, por lo general, de procesos de larga data en los países estudiados, pero que han acentuado sus efectos o vienen siendo censurados por sectores específicos de la sociedad civil y, en menor medida, por el Estado, a propósito del nuevo ciclo de adquisición de tierras para usos agrarios y no agrarios que tiene como epicentro Latinoamérica, además de África y Asia. En buena cuenta, el común denominador de estos procesos es la acumulación de tierras en pocas manos y el cambio de uso del suelo que entrañan, sin perjuicio de que los directamente interesados provengan tanto de las canteras de la empresa privada como de los propios Gobiernos, porque de lo que se trata, en último caso, es de utilizar la tierra como un arma para el control amplio de territorios. Asegurada esta última premisa, el rédito económico y el rédito político son el corolario.

Con este estudio, la Red Latinoamericana de Observatorios de la Tierra y el Territorio, Red Territorios

Visibles, integrada por universidades, institutos de investigación, ONG y redes de siete países de América Latina aguarda seguir contribuyendo con una reflexión amplia de las problemáticas y oportunidades existentes en el espacio rural. Opinamos que es tan importante seguir conociendo y evaluando críticamente las nuevas relaciones de propiedad de la tierra y de la distribución del ingreso surgidas en el campo, producto de una combinación entre el capitalismo y la globalización de los hábitos de consumo y del comercio, como tener presente que existen instituciones, personas y procesos en el interior de los países que tienen trayectorias en constante cambio que merecen ser consideradas si se quiere abordar de manera integral el contexto actual.

REFERENCIAS

Anseeuw, W., Boche, M., Breu, T., Giger, M., Lay, J., Messerli, P., y Nolte, K. (2012). *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. Analytical Report based on the Land Matrix Database*. Bern, Montpellier, Hamburg: CDE, CIRAD and GIGA.

Borras, S., y Franco, J. (2011). *Political Dynamics of Land-grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*. Amsterdam: Transnational Institute.

(2012). Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change*, N° 12, pp. 34-59.

Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R., y Keeley, J. (2009). *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. London, Rome: IIED, FAO and IFAD.

Deininger, K., Byerlee, D., Lindsay, J., Norton, A., Selod, H., y Stickler, M. (2011). *Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?*. Washington, D.C.: The World Bank.

Escobedo, J. (2013). "Los diferentes rostros de la tenencia de tierras". *La Revista Agraria*, N° 156, octubre, pp. 8-9.

Lévi-Strauss, C. (1968). *Lo crudo y lo cocido*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Soto, F., y Gómez, S. (editor). (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: FAO.

02.



APLICACIONES
Insecticidas y fungicidas
Modo de empleo y dosis
de aplicación

Luciana Soumoulou

Abogada. Exresponsable del Área de Relaciones Internacionales de la Federación Agraria Argentina (FAA).

Gabriel Seghezzo

Ingeniero Agrónomo. Director Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ) y Miembro del Consejo Global de la International Land Coalition (ILC).

LA SITUACIÓN DE ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN

En Argentina, durante las últimas tres décadas, junto a un proceso de concentración de la tierra y de los recursos naturales, se ha ido consolidando un fenómeno de ocupación total del territorio nacional. En conjunto, estos traen consigo una mayor presión sobre la tierra y los recursos naturales estratégicos, cuyos principales afectados son los pequeños productores, campesinos e indígenas, quienes son desplazados de sus territorios de origen.

Dos de las principales circunstancias que ayudan a entender la situación existente en el campo argentino son el golpe de Estado de 1976, liderado por la Junta Militar presidida por Jorge Rafael Videla, y la devaluación de la moneda de 2002, aprobada por el Gobierno de Eduardo Duhalde. Paralelamente, en el contexto mundial, comienza un incremento de la demanda de soya, lo que, a su vez, produce un cambio sustantivo en la estructura productiva del país.

En 1976, tras el golpe militar que derrocó al Gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón –quien había asumido la Presidencia en 1974 después de la muerte de su esposo Juan Domingo Perón– se inició un proceso de disolución de los organismos estatales y de modificación de las leyes que contemplaban la función social de la propiedad de la tierra y promovían el desarrollo rural. En otras palabras, se desvaneció el sendero hacia una reforma agraria integral con sentido nacional. Quedaron en el camino el Consejo Agrario Nacional –que se disolvió en 1980¹ y la Junta de Granos, de Carnes y del Algodón².

En lugar de la tradicional institucionalidad progresista, basada en un papel protagónico del Estado en la economía, el Gobierno de Carlos Menem (1989-1999) aplicó una Reforma del Estado, sustentada en el plan de convertibilidad, la desregulación de los mercados, un conjunto de leyes de emergencia económica y la figura de las privatizaciones. De la mano de estas reformas económicas, comenzó un proceso de desmantelamiento de las empresas públicas y los órganos de control, de regulación de la producción, y

1 En efecto, como señala la Federación Agraria Argentina (2005), en 1940, teniendo como telón de fondo sucesivas huelgas agrarias, se sancionó la Ley 12.636 que creó el Consejo Agrario Nacional (CAN). Se trató de un organismo que trabajó durante 40 años y que tuvo a su cargo la misión de colonizar y poblar el campo, y subdividir la tierra. Pudo haber sido el instrumento de una reforma agraria, pero siempre hubo escollos en su camino hasta que la última dictadura militar decidió suprimirlo definitivamente. Mientras esto último no ocurrió, el CAN adquirió –por compra, expropiación de tierra ociosa o transferencia de otras áreas fiscales– 1'266,358 ha, que subdividió en lotes de acuerdo con la unidad económica de cada región y los entregó a 7,841 productores, diseminados entre las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y Río Negro. En 1980, el objetivo colonizador del Consejo Agrario Nacional quedó relegado definitivamente: la Ley 22.202 de ese año liquidó el CAN al reasignar a su personal y transferir las tierras bajo su control a las respectivas provincias.

2 La Junta de Granos, de Carnes y del Algodón era un organismo público de regulación del mercado y, entre sus funciones, estaba la intervención en los mercados, el establecimiento de "precios sostén" o la regulación de las exportaciones de granos, carnes y algodón. Sin embargo, desde la campaña 1976-1977, se eliminó la fijación de precios mínimos o sostén, y solo quedaron algunos a modo indicativo para la entrega en puerto. Es decir, el comercio se liberó por completo y las juntas cesaron de intervenir en este terreno. En simultáneo, se habilitó la posibilidad a las empresas de montar puertos privados, y se privatizaron silos y elevadores oficiales. En 1991, este proceso culminó cuando el Gobierno de Carlos Menem eliminó definitivamente a las juntas como aparatos de regulación.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

de comercialización de productos, para que su lugar sea ocupado por corporaciones agroindustriales nacionales y transnacionales, especialmente en lo referente a logística. Estas empresas comenzaron a operar en todas las ramas del sector agropecuario, a través de la provisión de insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas y herbicidas, etcétera), la logística, el transporte (vías férreas, puertos, terminales de carga), el procesamiento industrial de la producción agropecuaria (molinos, aceiteras, frigoríficos, fábricas de alimentos en general) y la comercialización (Sili y Soumoulou 2011).

El resultado de este nuevo modelo económico fue una profunda crisis institucional, económica y social que estalló en diciembre de 2001 y que, tras la renuncia del presidente Fernando de La Rúa (1999-2001) y de una sucesión de varios presidentes en el transcurso de una semana, condujo al Gobierno entrante de Eduardo Duhalde (2002-2003) a aprobar la devaluación de la moneda en 2002. A partir de esta decisión, mejoraron considerablemente los precios de los productos agropecuarios destinados a la exportación, pero también comenzó una incesante transferencia de recursos desde el sector urbano argentino y del extranjero hacia las áreas rurales empobrecidas. Como resultado de la combinación de ambos factores, tiene lugar un proceso de concentración de unidades productivas en pocas manos y un avance de la frontera agropecuaria sobre tierras ociosas, zonas cubiertas por bosques nativos —habitadas, en su mayoría, por familias campesinas y pueblos originarios— o tierras de pequeños productores ganaderos o tamberos (granjas lecheras) de la pampa húmeda. Para un conjunto de nuevos inversionistas, el sector agropecuario se vuelve un espacio de múltiples oportunidades de negocio; por ello, desatan una competencia por adquirir más tierras a través de la modalidad de compraventa o del arrendamiento con el fin de destinarlas a la producción agropecuaria,³ a inversiones en el sector turístico, o, especulativamente, como reserva de capital y reaseguro contra el riesgo inflacionario del país.

He ahí la razón de que, actualmente, tan solo el 5% de la población total de Argentina —es decir, unos 2 millones de personas— vivan en las áreas rurales, a pesar de que la superficie apta para la agricultura asciende a unos 190 millones de hectáreas (70% de ellas con características

semiáridas): en lugar de los pobladores, son los *pools* de siembra, las megaempresas agropecuarias, y los inversores urbanos y extranjeros los que han acaparado y ocupado las tierras de pequeños y medianos productores, campesinos e indígenas mediante diferentes formas de tenencia. Así, los han desplazado de la actividad productiva y de las áreas rurales y, con ello, han consolidado una agricultura sin agricultores.

Los datos de los últimos tres Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) confirman la afirmación precedente. Comparando los censos de 1988, 2002 y 2008, se puede constatar la desaparición de casi 90 mil agricultores entre el primero y el segundo CNA, y de 59,951 más entre el segundo y el tercero, con el agravante de que estos pertenecían a la categoría de “pequeño productor agropecuario”. Así, en cifras generales, en 1988, existían 421,221 explotaciones agropecuarias; para 2002, esta cifra se redujo a 333,532 establecimientos; y, en 2008, la cifra total cayó 18%: 276,581 establecimientos. Recientemente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI) estima en 250 mil las unidades productivas de todo el país.

En otras palabras, el país ha pasado de un modelo de chacra mixta y de agricultura familiar a un modelo de agricultura empresarial, de escala y de alta productividad, con un esquema de gestión deslocalizado que utiliza el espacio rural como plataforma productiva y no como un territorio rural vivo y dinámico, en detrimento del modelo familiar diversificado y con anclaje territorial (Sili y Soumoulou 2011). En este contexto, al que falta agregar la ausencia de políticas públicas de tierras y de instrumentos de gestión, solo se benefician los sectores con mayor poder económico, capacidad de *lobby* y de presión política.

Como era previsible, la situación descrita es fuente de interminables problemas que afectan a los productores más pequeños y los sumen en un círculo vicioso de pobreza muy difícil de revertir. De acuerdo con el MINAGRI, durante 2013, se identificó que la superficie total del país con problemas de tierras ascendía a 9'293,234 ha; esto afecta a 63,843 familias asentadas, principalmente, en tierras privadas y, en menor porcentaje, en tierras fiscales nacionales, provinciales o municipales (MINAGRI 2013).

Para terminar de agravar la situación, después de las últimas campañas agrícolas 2012-2013 y 2013-2014, el incremento en los costos de producción y las restricciones a la comercialización de productos agrícolas, sumados a los factores climáticos adversos (sequías, inundaciones, heladas tardías, situaciones de variabilidad climática

³ Para 2012, los 3 principales rubros agropecuarios exportados eran la torta de soya (primero a nivel mundial), el aceite de soya (primero a nivel mundial) y las semillas de soya (tercero a nivel mundial). Le siguen, en orden de importancia, el maíz, trigo y la carne; es más, esta última representa menos del 7% del total exportado de derivados de la soya, según el MINAGRI.

extrema, etcétera) y a la distorsión entre el dólar oficial y el “dólar *blue*” (dólar del mercado informal), hicieron que algunos *pools* reconocidos estén redireccionando sus inversiones, alquilando menos tierras y pagando alquileres hasta un 20% menor que los montos anteriores. En consecuencia, se estima que un millón de hectáreas han sido “liberadas” por inversores que no quieren renovar los contratos de arrendamiento, sobre todo en regiones de expansión de la frontera agrícola, de mayor riesgo climático y menores rendimientos. Por su lado, los productores tradicionales —muchos de ellos endeudados o descapitalizados; otros con menos capacidad de inversión y de asumir riesgos que en campañas anteriores— tampoco encuentran nuevas condiciones para arrendar las tierras “liberadas” por los *pools* y, por ende, no se espera que ocupen dichos campos.

En este contexto, urge un Estado que regule las condiciones en las que se pactan los contratos y se transfiere la propiedad de la tierra. Además, debe generar las oportunidades para que los pequeños y medianos productores puedan producir la tierra, rotar cultivos, invertir de nuevo en la producción de carnes y leche, y agreguen valor en origen —es decir, que ellos mismos agreguen valor a las materias primas que producen en sus territorios, como, por ejemplo, faenar y comercializar la carne, en vez de entregar el ganado en pie, o fraccionar, empaquetar, disecar, procesar, envasar y extraer aceite—. Por último, debe crear, en los territorios, las condiciones para que todo lo anterior se realice con éxito, como proveer financiamiento, infraestructura, modalidades asociativas (cooperativas, por ejemplo), asistencia técnica, normas sanitarias, redes de comercialización, entre otras, lo cual generará fuentes de empleos genuinas. Esto es necesario, con mayor razón, si Argentina está reingresando a una etapa de devaluación (25% en enero de 2014), motivo de incertidumbre y, seguramente, de cambios en algunas reglas de juego y análisis económicos.⁴

2. CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO RURAL

La distribución, tenencia y el tipo de uso de la tierra es un tema de creciente interés en Argentina, entre otras

razones, por la notoriedad que han adquirido, en las últimas décadas, los fenómenos de concentración de la tierra por parte de algunas empresas nacionales y extranjeras; la compra de grandes extensiones por inversores urbanos y externos; el desalojo de pequeños productores en áreas agrícolas; y los nuevos modelos de gestión agrícola donde predomina la figura del arrendamiento. Todos estos temas son de una importancia fundamental en Argentina, porque la problemática de la tierra es de una magnitud tal que es necesario intervenir y resolverla para garantizar el equilibrio territorial, la inclusión social y la sostenibilidad del medio ambiente. Además, esta problemática es una manifestación clara del cambio de un modelo de organización, de valorización de la tierra y de las actividades agropecuarias del país.

Ahora bien, tomando en cuenta las diferencias de aptitud y uso del suelo en Argentina, cualquier solución al problema de la tierra debe considerar que la situación a nivel de las regiones es variopinta.

2.1. Uso y distribución del suelo⁵

Las 23 provincias argentinas —agrupadas en las regiones Pampeana y Central, Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Patagonia y Cuyo, para facilitar su descripción— muestran una estructura heterogénea desde el punto de vista del uso del suelo y de la distribución de sus tierras⁶. Esta realidad del campo argentino es producto de factores naturales, pero también de la acción humana a lo largo de los siglos.

Desde el punto de vista del uso del suelo, como se observa en el gráfico 1, las cinco regiones argentinas presentan una estructura diferenciada e, inclusive, antagónica. Por un lado, la región Pampeana presenta la distribución más equilibrada de superficies aptas para cultivos, pastizales y bosques naturales, sin dejar de mencionar que es también la que cuenta con la mayor proporción de tierras para cultivos anuales del país. En el lado opuesto, la Patagonia presenta la mayor concentración de un solo tipo de uso, el pastizal natural. Una característica similar de predominancia de pastizales, pero, en su caso, acompañada de bosques naturales, se halla en la región NEA.

5 La información oficial sobre ambos aspectos proviene del Censo Nacional Agropecuario de 2002, ya que los datos correspondientes al último CNA de 2008 todavía no han sido publicados.

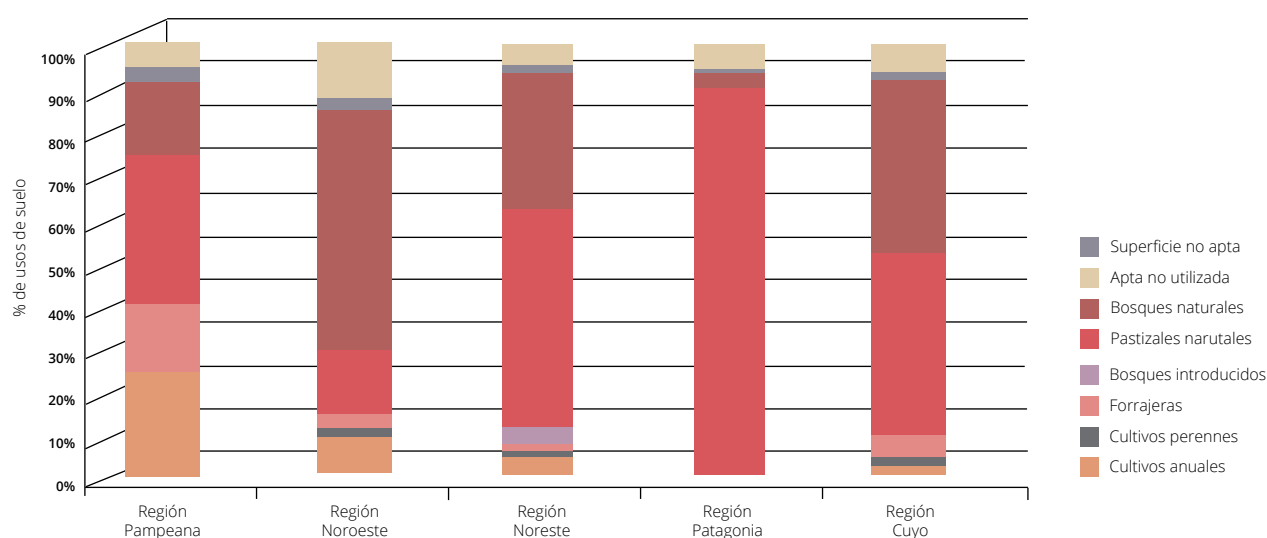
6 Las veintitrés provincias agrupadas son las siguientes:

- Región de Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis
- Región del Noreste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones
- Región del Noroeste: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán
- Región Pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe
- Región de Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego

4 La alta inflación (40% anual), la devaluación, la precariedad institucional, el déficit presupuestario y la vertical caída de reservas internacionales son un conjunto de variables que seguramente incidirán en los próximos meses en muchos procesos relacionados con la agricultura y la tierra en el país. No se puede afirmar hoy cómo serán estos movimientos ni cuáles sus consecuencias inmediatas.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

Gráfico 1. Uso del suelo por región



Fuente: CNA 2002. Elaboración: Sili y Soumoulou 2011.

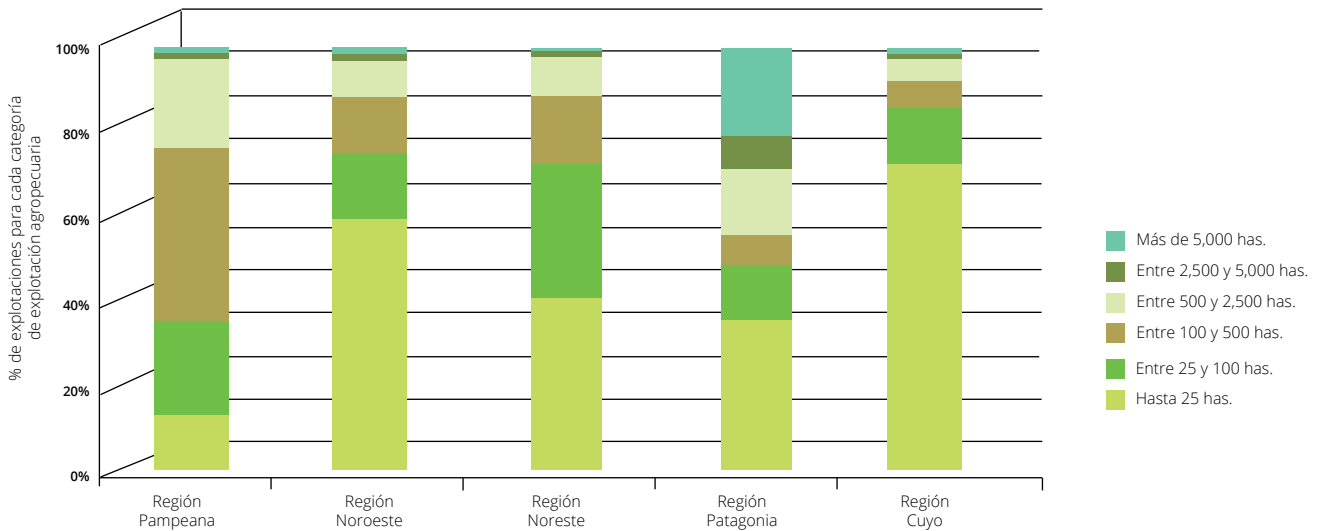
Por otro lado, la distribución de la tierra resalta por su alto grado de inequidad, aunque este fenómeno debe ser analizado no solo sobre la base de los datos agregados del país, sino, sobre todo, a escala regional, en la que son más evidentes las particularidades de la concentración de tierras. En efecto, de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2002, el 2% de las explotaciones agropecuarias argentinas controlan el 50% de la tierra del país, mientras que el 57% de las explotaciones agropecuarias controlan apenas el 3% del recurso. Sin embargo, en sí mismos, estos datos no pueden ofrecernos una conclusión sólida, pues existen explotaciones de más de 5 mil ha que constituyen minifundios en algunas áreas del país, comparadas con otras explotaciones de menos de 25 ha, que tienen un elevado nivel de capitalización y desarrollo tecnológico. Entonces, para poder extraer conclusiones sólidas, es necesario analizar esta situación con mucho mayor detalle a nivel regional, pues la estructura agraria depende del tipo de clima, relieve, actividad productiva y organización histórica del territorio (Sili y Soumoulou 2011: 51-52).

Formulada esta aclaración, comparativamente, la región Pampeana presenta una distribución más equilibrada de pequeñas, medianas y grandes explotaciones agropecuarias, mientras que la región del NOA y Cuyo gozan de una estructura con fuerte presencia de pequeños agricultores, hecho que está condicionado por

las características ambientales y la presencia de sistemas de riego en las regiones extrapampeanas. Por su parte, en la región Patagonia, se da una situación particular: existen numerosas explotaciones de menos de 100 ha, que tienen estrecha relación con las actividades frutícolas de los valles irrigados, a la vez que posee la mayor proporción de grandes establecimientos dedicados a la producción ganadera extensiva.

Finalmente, la forma en que han variado estos estratos de productores en el período intercensal 1988-2002 también puede ser mejor apreciada a escala regional. En cifras absolutas, los datos comparados de los CNA de 1988 y 2002 indican que hubo una reorganización en la estructura agraria argentina, con una disminución de 82,824 productores en el estrato de menos de 500 ha (lo cual representa 5 millones de ha) y un aumento de 2 mil productores en los estratos de entre 500 a 5,000 ha (lo que representa 4 millones más de hectáreas). Por su parte, la escala superior de más de 5 mil ha se encuentra prácticamente inalterada; es decir, mantiene la misma cantidad de empresas agropecuarias (EAP) y la misma cantidad de superficie (Sili y Soumoulou 2011: 52). Ahora bien, desde el punto de vista de las regiones, aquellas que se vieron más influenciadas por estos cambios en los estratos de menos de 500 ha fueron la región Pampeana (5,400 productores menos) y el NEA (11,500 productores menos). En cambio, la región que más productores ganó

Gráfico 2. Estructura agraria de las regiones



Fuente: INDEC 2002. Elaboración: Sili y Soumoulou 2011.

en la categoría de explotaciones de entre 500 y 5,000 ha fue la Patagonia, con 1,525 productores adicionales, y las que menos crecieron en este segmento fueron el NOA y Cuyo.

2.2. Cambios de uso del suelo

Los cambios más notables en el uso del suelo argentino a partir de 1988 han sido tanto el aumento porcentual y absoluto de los cultivos anuales, que pasaron de abarcar 13 millones de hectáreas a 20 millones a lo largo de la década de 1990⁷, como el crecimiento notable de los bosques introducidos, que pasaron de 700 mil ha a más de un millón.

En el sentido opuesto, el país ha reflejado un descenso sustancial de la cantidad de hectáreas de forrajeras, así como de las tierras aptas no utilizadas y de las no aptas. En el primer caso, el descenso de las áreas forrajeras se ha dado especialmente en la región Pampeana, donde las tierras se están destinando a la agricultura, con el efecto colateral de un desplazamiento de las áreas de producción ganadera en las regiones extrapampeanas, que albergan cada vez más ganadería. En el segundo

caso, el descenso sustancial de las tierras aptas no utilizadas, así como de las no aptas ha alcanzado, en conjunto, aproximadamente 4 millones de hectáreas, lo cual significa que más tierras han sido puestas en valor a través de algún cultivo, especialmente en la región del NEA y en la región Pampeana.

Finalmente, otro tema crítico ha sido el descenso porcentual y absoluto de los bosques naturales, especialmente en toda la franja chaqueña, en la diagonal árida de Argentina y en la provincia de Misiones. Este descenso tiene relación, por un lado, con el reemplazo de los bosques por cultivos anuales, especialmente de soja y girasol, y, por otro, con la introducción de bosques plantados. En la siguiente tabla I, se resumen todos estos cambios en los usos del suelo, con la precisión de que no se pueden tomar las cifras del Censo 2008, porque están incompletas y no han sido publicadas oficialmente.

2.3. Modalidades de tenencia de la tierra

En Argentina, la modalidad predominante de tenencia de tierras es la propiedad individual o personal (incluye personas naturales, empresas y corporaciones). En efecto, de acuerdo al CNA de 2002, bajo esta modalidad de propiedad, se controla el 75% del total de las tierras del país; luego, le sigue el arrendamiento, que también

⁷ Este avance tiene clara vinculación con el incremento de las oleaginosas y los cereales, sobre todo en la región pampeana, en el NOA y NEA.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

Tabla 1. Evolución por regiones del uso del suelo 1988 y 2002

Uso	Región Pampeana	Región Noroeste	Región Noreste	Región Patagonia	Región Cuyo	Total país
Cultivos anuales						
2002	16'684,981	1'438,847	973,864	10,199	230,811	19'338,681
1988	12'041,863	842,528	789,598	5,089	125,700	13'804,778
Variación (%)	38.56	70.78	23.34	100.43	83.62	40.09
Cultivos perennes						
2002	78,816	352,080	248,597	53,716	266,471	999,680
1988	82,443	353,630	258,374	63,120	267,254	1'024,820
Variación (%)	-4.40	-0.44	-3.78	-14.90	-0.29	-2.45
Forrajeras						
2002	10'177,958	546,316	350,855	81,441	729,461	11'886,030
1988	13'819,766	263,812	126,122	79,180	581,287	14'870,165
Variación (%)	-26.35	107.09	178.19	2.86	25.49	-20.07
Bosques introducidos						
2002	252,584	27,312	659,787	65,016	17,225	1'021,925
1988	238,808	33,863	382,111	43,219	21,268	719,269
Variación (%)	5.77	-19.35	72.67	50.44	-19.01	42.08
Pastizales naturales						
2002	23'084,188	2'377,540	10'124,377	51'160,295	5'222,647	91'969,048
1988	23'962,153	3'836,089	9'287,264	50'474,339	3'286,953	90'846,797
Variación (%)	-3.66	-38.02	9.01	1.36	58.89	1.24
Bosques naturales						
2002	11'944,532	9'268,548	6'188,191	2'062,480	4'910,320	34'374,070
1988	12'212,956	11'262,343	5'257,167	1'450,613	6'830,210	37'013,289
Variación (%)	-2.20	-17.70	17.71	42.18	-28.11	-7.13
Apta no utilizada						
2002	2'682,627	497,461	452,209	370,281	267,600	4'270,178
1988	4'380,523	408,970	1'170,978	177,648	346,826	6'484,944
Variación (%)	-38.76	21.64	-61.38	108.44	-22.84	-34.15
No apta						
2002	3'368,828	2'180,187	967,409	3'310,778	876,586	10'703,788
1988	3'888,320	2'318,841	1'549,687	3'535,823	1'033,237	12'325,907
Variación (%)	-13.36	-5.98	-37.57	-6.36	-15.16	-13.16

Fuente: INDEC 1988 y 2002. Elaboración: Sili y Sourmoulou 2011.

es significativo, con el 12% de la superficie; en tercer lugar, las sucesiones indivisas constituyen, asimismo, un porcentaje importante de 6%; finalmente, entre las aparcerías, los contratos accidentales, las ocupaciones con permiso y las ocupaciones de hecho suman, en conjunto, un 7% de la superficie.

Comparando esas cifras con las del CNA de 1988, es llamativa la poca variación de las superficies bajo propiedad a lo largo de más de una década, mientras que, en el mismo período, otras modalidades de tenencia de tierra evidenciaron importantes incrementos o retrocesos (véase el gráfico 3). En efecto, durante el período intercensal 1988-2002, el porcentaje de tierras bajo la modalidad de sucesiones indivisas cayó en más de 50%, al igual que la aparcería, que decreció en más de 20%. Por su parte, el arrendamiento creció un 64%, aunque, en este último caso, fuentes calificadas sostienen que ese porcentaje subió mucho más en el período posterior a la devaluación de la moneda, debido al impulso de la agricultura, sobre todo de la soya (Sili y Soumoulou 2011: 55-56).

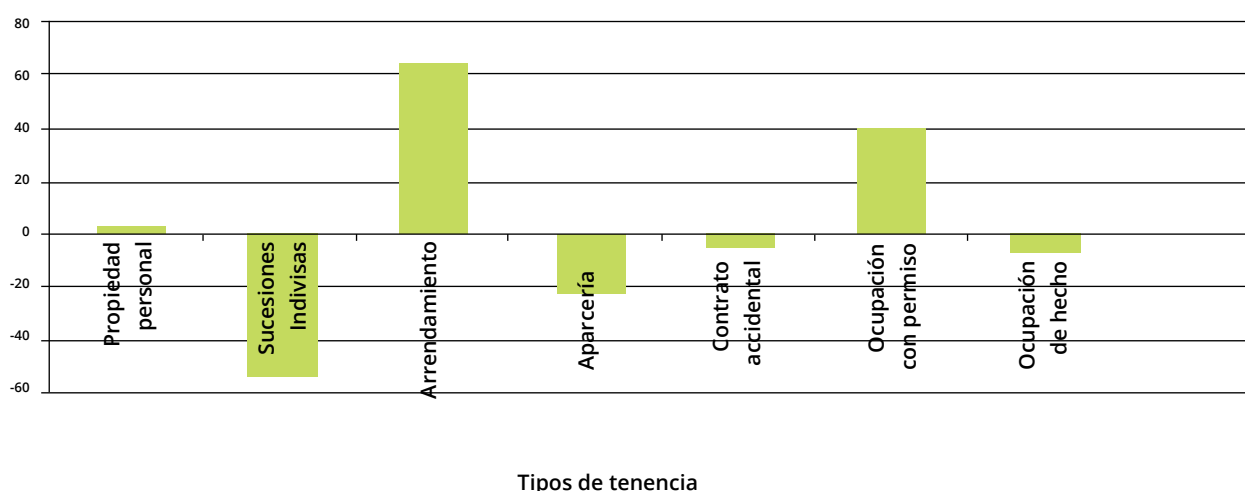
Ahora bien, es necesario precisar que, en Argentina, existe una alta proporción de productores con situaciones muy

precarias e informales en la tenencia de la tierra. Según los datos provisorios del Censo 2008, de un total de 173 millones de hectáreas, el 12% padece situaciones precarias de tenencia, si consideramos como “precarias” las sucesiones indivisas, los contratos accidentales, o la ocupación con permiso y de hecho. Estas cifras de tenencia irregular, aunque no son relevantes en términos de superficie, sí constituyen un problema muy serio teniendo en cuenta que aproximadamente el 85% de esas situaciones de tenencias irregulares afecta a pequeños agricultores que no tienen posibilidad de alcanzar la titularidad de las tierras que trabajan, en muchos casos después de décadas de ocupación por varias generaciones familiares.

2.4. Conflictividad por la tierra

No se puede evaluar integralmente la situación existente en el campo argentino sin considerar los niveles de conflictividad por la tierra. Un reciente estudio del MINAGRI (2013) indica que las regiones con mayores índices de conflictos vinculados con el acceso, tenencia y distribución de la tierra en Argentina son la región NOA y Patagonia (véase gráfico 4).⁸

Gráfico 3. Porcentaje de evolución de los tipos de tenencia de la tierra entre 1988 y 2002

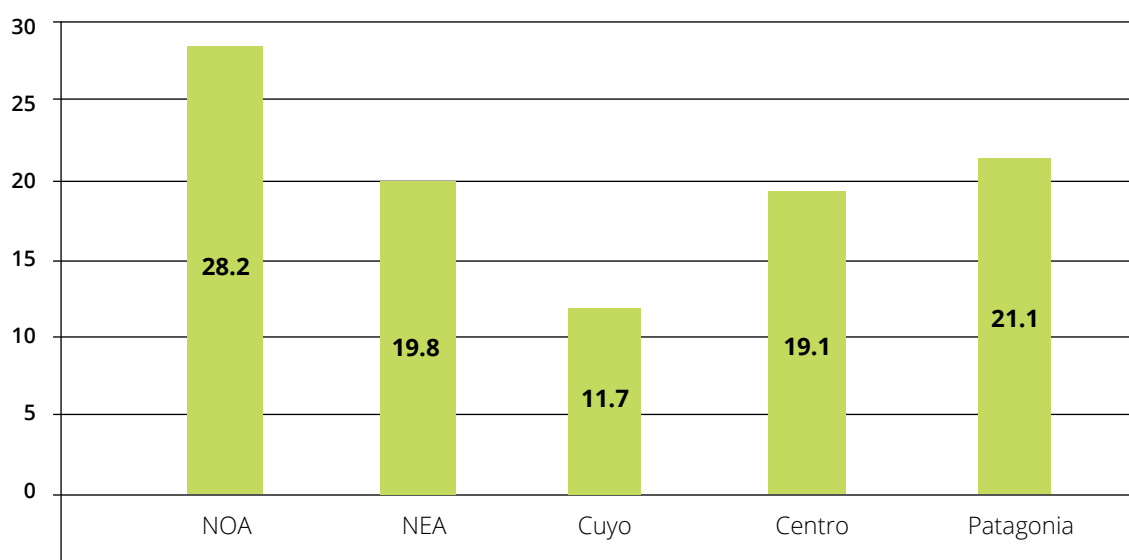


Fuente: INDEC 1988 y 2002. Elaboración: Sili y Soumoulou 2011.

⁸ La muestra del estudio se basó en un registro de 857 situaciones problemáticas en todo el país, que abarcan una superficie de 9293,233.80 ha e involucran a 63,843 familias de agricultores.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

Gráfico 4. Problemáticas territoriales según regiones geográficas (%)



Elaboración: MINAGRI 2013.

Considerando el tiempo de duración de los conflictos por la tierra, la información recolectada por el MINAGRI indica que alrededor del 66% de los casos ha emergido en los últimos 20 años, lo cual podría atribuirse al impacto sobre la estructura agraria de los cambios en el uso productivo de la tierra y a la expansión de la frontera agropecuaria de las últimas décadas, es decir, a los efectos producidos por el aumento en el valor de la tierra en zonas antes marginales, habitadas materialmente por campesinos y comunidades indígenas, que luego son pretendidas por titulares registrales quienes regresan a sus campos abandonados por décadas e intentan desconocer los derechos de posesión de aquellos grupos.

Por otra parte, si atendemos a la condición jurídica de los agricultores familiares involucrados en situaciones de conflicto, se observa que casi un 90% de los casos compromete a poseionarios de tierras.⁹ En el caso de estos poseedores, el 77,6% de ellos tiene más de 20 años de posesión, es decir, formalmente cumplen con el lapso establecido por la norma de usucapión para pedir al Estado el reconocimiento de sus derechos posesorios.¹⁰

⁹ Conviene recordar que las aparcerías, los contratos accidentales, las ocupaciones con permiso y las ocupaciones de hecho suman un 7% de la superficie agrícola del país.

¹⁰ En Argentina, se reconoce como poseedor a aquel que vive con ánimo de dueño en una determinada área y a quien la ley le reconoce la titularidad sobre la tierra luego de veinte años de posesión.

En otras palabras, podría sostenerse que los conflictos por la tierra se dan fundamentalmente en el grupo de poseedores porque son quienes se consideran dueños del recurso y la ley argentina les reconoce la titularidad luego de 20 años de posesión pacífica e ininterrumpida, frente a aquel que tiene el título, pero no la posesión. Conviene precisar que, en Argentina, la propiedad privada perfecta se compone de dos elementos: titularidad y posesión, y, en este punto, radica la conflictividad por la tierra.

Pasando al tipo de tierras donde se ubican los conflictos mencionados, el relevamiento del MINAGRI resalta que el mayor porcentaje de casos involucra tierras privadas (49%); en menor número, se desarrollan sobre tierras fiscales (34%) —provinciales, municipales y nacionales, en ese orden de importancia—; por último, existe un 17% de conflictos ubicados en tierras mixtas, tanto privadas como fiscales.

Finalmente, respecto de las razones que originan las situaciones de conflictividad antes descritas, las que tienen mayor incidencia son, por un lado, la inseguridad en la tenencia de la tierra por problemas en los títulos (títulos incompletos) o su inexistencia; y, por otro lado, situaciones de usurpación o despojos de tierras denunciadas por campesinos e indígenas.

2.5. Mujeres y jóvenes rurales

Formalmente, los varones y las mujeres argentinas pueden acceder a la titularidad de bienes en idénticas condiciones, sea a partir de derechos sucesorios o como resultado de un vínculo matrimonial. En efecto, de acuerdo con la figura del “bien ganancial”, si la mujer y el hombre están casados de acuerdo con la ley, la propiedad que adquieran por compra desde que existe el vínculo formal corresponde en 50% para cada uno, incluso si la escritura traslativa de dominio está a nombre de uno solo de los cónyuges y siempre que no sea un “bien propio”, es decir, adquirido antes de la celebración del matrimonio o heredado.

Sin embargo, como entre la población campesina las familias no suelen formalizarse bajo las reglas de un casamiento legal, es mucho más complejo definir criterios claros para asegurar que la mujer tenga idénticos derechos que el varón en términos del acceso a la tierra. Ante esta realidad, actualmente, se viene evaluando la equiparación de los derechos de las familias casadas legalmente y las convivientes, siempre y cuando el vínculo de estas últimas esté probado, por ejemplo, luego de algunos años de convivencia y con hijos de por medio.

Afortunadamente, tratándose de familias integrantes de comunidades indígenas, no existen problemas de titularidad de tierras entre hombres y mujeres, ya que la propiedad del recurso, formalmente, es de la comunidad, y no de las personas o familias.

Por su parte, los principales problemas que enfrentan los jóvenes rurales argentinos para el acceso a la tierra están asociados a las herencias, pues, en estas circunstancias, es común que las familias campesinas ingresen en un proceso de subdivisión de la tierra que hace peligrar la sustentabilidad de la vida y del sistema de producción familiar. Para este problema, no existe una solución clara. Se ha intentado una respuesta con la denominada “unidad económica”, que impide la subdivisión de la tierra por debajo de una cantidad, pero los criterios para determinar dicha unidad económica son arbitrarios, no respetan nuevas posibilidades tecnológicas de producción, están desactualizados respecto del contexto y realidad; por ello, terminan convirtiéndose en motivos de venta de las propiedades y de expulsión de las familias del campo.

3. INSTITUCIONALIDAD

La organización de Argentina como Estado federal genera importantes consecuencias en el diseño institucional relacionado con el acceso, uso y control de la tierra, y los recursos naturales. En efecto, no se trata solo de que el país cuente con una Constitución Nacional junto con otras veinticuatro Constituciones Provinciales, equivalentes al número de provincias que integran la federación, sino que, en materia de tenencia de la tierra y los recursos naturales, existen disposiciones constitucionales que, directa o indirectamente, dificultan su tratamiento uniforme y complican su gestión.¹¹

Sobre las dificultades en la gestión de la tierra y los recursos naturales, es necesario mencionar que la coexistencia de estructuras administrativas a nivel federal y provincial con competencias en la gestión de estas materias es fuente de diversos problemas por su nivel de dispersión y falta de articulación, aunque, en última instancia, son las provincias las que definen autónomamente todo lo que se refiera a sus tierras y territorios, incluidos sus recursos naturales.

Utilizaremos un trabajo anterior de Sili y Soumoulou (2011), para resumir los principales referentes del marco jurídico y administrativo de las provincias de Argentina en el Anexo 1.

3.1. La organización estatal

Como mencionáramos anteriormente, Argentina cuenta con una Constitución Nacional y otras 23 Constituciones provinciales. En lo que concierne a los recursos naturales en general, y a la tierra en particular, el artículo 124 de la Constitución Nacional señala que el dominio sobre todos ellos corresponde a cada estado provincial, por lo cual no existe uniformidad en su tratamiento normativo y tampoco en los organismos encargados de su gestión, más aun si se contrasta la institucionalidad provincial con la institucionalidad federal.

En efecto, en el nivel del Gobierno federal, existen estructuras administrativas como ministerios, programas, secretarías y subsecretarías que tienen relación con el tema de tierras, pueblos indígenas o con programas de articulación con los gobiernos provinciales. Nos referimos, por ejemplo, al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que tiene programas como la Unidad de Cambio Rural (UCAR), que persigue reducir la pobreza entre la

¹¹ La Constitución Nacional transitó por una reforma importante en 1994.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

población altamente vulnerable; sin embargo, junto con él, existen estructuras dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Desarrollo Social; institutos como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI); al igual que secretarías, como la Secretaría de Derechos Humanos y la Subsecretaría de Agricultura Familiar, entre decenas de otras dependencias que se pueden mencionar.

Por su parte, en provincias como Salta, uno de los veintitrés estados provinciales, actualmente, son cuatro las dependencias de tres ministerios distintos que tienen injerencia en el tema de tierras y territorios, aunque actúan todas desarticuladamente. Estos son la Subsecretaría de Tierra y Hábitat, que depende del Ministerio de Economía; la Unidad Ejecutora Provincial de Regularización Dominial de los Lotes Fiscales 55 y 14, de ejecución de la Ley 26,160 de Relevamiento Indígena y de la Ley 7,658 de Regularización Campesina, adscrita al Ministerio de Derechos Humanos; y la Dirección de Tierras Fiscales, además de la Dirección de Inmuebles y Catastros, que dependen del Ministerio de Gobierno.

Ahora bien, el hecho de que la Constitución Nacional de Argentina haya optado por atribuir a sus provincias el dominio sobre los recursos naturales no significa que igual disposición aplique para el tema económico o la recaudación de impuestos. Desde el punto de vista económico, de inversiones públicas, de explotación petrolera y de políticas agrícolas macro, existe una gran dependencia de las políticas nacionales. El Estado nacional recauda los impuestos centrales (IVA, ganancias, retenciones a las exportaciones agrícolas, etcétera) y, luego, mediante una ley de coparticipación federal, se redistribuye parte de esos fondos a las provincias. Gracias a este diseño, actualmente, el Estado nacional se queda con más del 60% de los fondos y el otro 40% regresa, en distintos porcentajes, a cada una de las veintitrés provincias del país. Esto último tiene relación con un principio de equidad, ya que las provincias más ricas pueden solventar gastos e inversiones de aquellas provincias que cuentan con menos recursos. No obstante, también se ha convertido en una herramienta política del Gobierno central para mantener a las provincias alineadas con determinadas políticas que se implementan a nivel de todo el país, que incluye, por supuesto, la producción agropecuaria para la exportación y que lleva consigo la expansión de la frontera agropecuaria hacia zonas ocupadas por familias campesinas e indígenas. Otro tanto ha ocurrido con la política hidrocarbúfera, llevada adelante por el Gobierno nacional a través de la empresa estatal YPF y por la cual las provincias cobran regalías petroleras a cambio del recurso que se extrae de sus territorios. Del mismo modo, el sistema energético

está interconectado a una red nacional única, el sistema minero se rige por una ley nacional y las provincias cobran impuestos mínimos a los consignatarios.

3.1.1. Competencias en la distribución de tierras

Al no haber delegado en el Estado nacional el dominio de los recursos naturales existentes en sus territorios, las provincias argentinas pueden disponer directamente la entrega de sus tierras fiscales; no obstante, como en el territorio delimitado como jurisdicción de una provincia pueden coexistir tierras fiscales provinciales y nacionales —pues tanto el Estado nacional como los provinciales poseen inmuebles de dominio privado—, además de tierras privadas con problemas de dominio, existen procedimientos de acceso a estas tierras que se canalizan administrativamente mediante diferentes organismos.¹²

En el caso de las tierras fiscales provinciales, sus autoridades políticas tienen la competencia máxima para disponer la entrega de los títulos a favor de privados o de comunidades indígenas, en este último caso, bajo la fórmula de títulos comunitarios. Sin embargo, en los hechos, no existe predisposición de las provincias a regularizar plenamente estos territorios, aun cuando hoy están sujetos a la expansión de la frontera agropecuaria y ganadera, o a la exploración de hidrocarburos. De darse estos supuestos, la única salida posible para acceder a los títulos privados o comunitarios en estos territorios es la vía judicial.

En el caso de las tierras privadas, la competencia de acción para regularizar situaciones de dominio puede involucrar a las autoridades políticas provinciales y federales mediante mecanismos de expropiación (que puede ser llevada adelante por la nación o las provincias), pero, en la mayoría de los casos, esto pasa a ser un tema de competencia judicial. Lamentablemente, no se han establecido mecanismos de mediación previos a la llegada de la instancia judicial. Muchas veces, ocurren procesos privados de negociación que, en términos generales, reflejan las diferentes relaciones de poder existentes en el campo. En esto último, las ONG juegan un papel central al asesorar a grupos indígenas y campesinos; como patrón general, se puede afirmar que las condiciones de los acuerdos mejoran sustancialmente con su intervención.

¹² Cabe precisar que las tierras fiscales son un conjunto de inmuebles de dominio privado del Estado. Estos inmuebles, por lo general, están afectos a distintos organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y distribuidos en todo el territorio nacional a lo largo de la jurisdicción de las distintas provincias.

3.2.El marco normativo

Además de las innumerables legislaciones vigentes tanto a nivel del Estado federal como de las veintitrés provincias para regular la tenencia de tierras en Argentina, es preciso señalar que, desde la segunda mitad del siglo XX, al menos el marco jurídico nacional ha contribuido a consolidar el proceso de concentración de la tierra en pocas manos, aun cuando formalmente algunas provincias posean facultades para poder resolver sus respectivos procesos.

Dentro del marco normativo nacional vinculado con la tierra, son de particular relevancia la Constitución Nacional de la República de Argentina, la Reforma Constitucional de 1994, los tratados internacionales y las normas del Código Civil que son de aplicación en todo el territorio nacional. Cabe indicar que tanto la Constitución Nacional como los tratados internacionales incorporados a ella son las leyes supremas; es decir, toda la legislación restante debe atenerse a sus disposiciones, declaraciones, derechos y garantías.

La Constitución Nacional establece los principales criterios acerca de las competencias sobre los recursos naturales, incluida la tierra, el carácter de la propiedad, los derechos de los extranjeros y las tierras fiscales.

Sobre el aspecto de las competencias, el artículo 121 de la Constitución Nacional establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Precisamente uno de estos poderes no delegados al Gobierno federal es

el dominio de los recursos naturales, que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Nacional, corresponde a las provincias y no a la federación.

En cuanto al régimen aplicable a la propiedad privada, el artículo 17 de la Constitución Nacional establece que la propiedad es inviolable y que ningún habitante de la nación puede ser privado de ella, salvo en virtud de una sentencia fundada en ley. De darse este supuesto, la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Adicionalmente, con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se introdujo el artículo 41; este, al igual que el artículo 17, condiciona el derecho de propiedad. Sin embargo, en su caso, tiene el objetivo de satisfacer otro derecho fundamental: el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano; con ello, trata de evitar que las actividades productivas del presente comprometan las necesidades de las generaciones futuras.¹³

Finalmente, desde el punto de vista de la gestión de las tierras fiscales, la Constitución Nacional atribuye competencias tanto al Gobierno federal como a las provincias. Efectivamente, por un lado, el artículo 75 atribuye al Congreso Nacional la facultad de disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional, de promover la colonización de tierras de propiedad nacional, y, en su inciso 19, conocido como "Cláusula del Progreso", de promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Por otro lado, el artículo 125 dispone que las provincias puedan promover la colonización de tierras de propiedad provincial.

Pasando al punto de la Reforma Constitucional de 1994, esta tuvo un importante impacto en el marco jurídico nacional vinculado con la tierra y los recursos naturales. La razón es que, además de limitar el derecho de propiedad con el fin de preservar el entorno sano y equilibrado, permitió la incorporación expresa de derechos fundamentales tanto generales como específicos para ciertos grupos en situación de vulnerabilidad. En el caso de los derechos generales, su incorporación fue posible luego de que la Reforma Constitucional incluyera y otorgara jerarquía constitucional a tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

¹³ Con posterioridad a esta Reforma Constitucional, se sancionó la Ley 25,675 de Política Ambiental Nacional, que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente; la preservación y protección de la diversidad biológica, y la implementación del desarrollo sustentable; los principios de la política ambiental; la evaluación de impacto ambiental; la participación ciudadana; y el daño ambiental; entre otros.



02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

y Culturales. Mientras que, tratándose de derechos específicos, la reforma de 1994 introdujo los derechos de las comunidades indígenas y, posteriormente, posibilitó que el Estado argentino ratificara, el 3 de julio de 2000, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹⁴

Asimismo, con la Reforma Constitucional de 1994, se incorporó el inciso 17 del artículo 75, en el que se establece que corresponde al Congreso Nacional reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan —este es el elemento diferenciador con la propiedad privada individual o familiar—; y regular la entrega de otras tierras aptas y suficientes para su desarrollo humano. En cuanto a estas propiedades colectivas, la Reforma Constitucional precisa que ninguna de ellas puede ser objeto de enajenación, transmisión, ni es susceptible de gravámenes o embargos.

Siguiendo con el marco jurídico nacional, el Código Civil argentino, que tiene aplicación en todo el territorio nacional, también cuenta con disposiciones relativas a bienes, el dominio, la tenencia, la propiedad, los derechos y obligaciones asociadas a inmuebles, y, por consiguiente, a la tierra.¹⁵

Para comenzar, el artículo 2,339 hace una primera distinción entre las cosas que son bienes públicos o bienes privados del Estado, tanto del general que forma la Nación cuanto de los Estados particulares de los que ella se compone. Respecto de los bienes de dominio público, los artículos 2,340 y 2,341 se encargan de establecer cuáles son, además de precisar que los particulares pueden tener derechos de uso y goce de los bienes públicos del Estado, pero sujetos a las disposiciones del propio Código y a las ordenanzas generales o locales. Por su parte, el artículo 2,342 hace lo propio respecto de los bienes de dominio privado del Estado. En cuanto al dominio de las cosas y el modo de adquirirlas, el artículo 2,513 hace referencia a que es inherente a la propiedad el derecho de poseer una cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular. Sin embargo, en el artículo 2,511, se establece que toda persona puede ser privada de su propiedad por causa de



utilidad pública, previa indemnización justa. Todavía más, se señala en el artículo 2,512 que, cuando la expropiación tenga un carácter de urgencia, tan imperiosa que sea imposible desarrollar alguna forma de procedimiento, la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada, bajo su responsabilidad.

Por otra parte, según el Código Civil argentino, el dominio de un inmueble no se puede adquirir por apropiación, aunque sí bajo otros mecanismos, como la prescripción adquisitiva. Esta última tiene dos variantes, que dependen de si el interesado actúa con buena o mala fe, tal y como lo establece el artículo 3,999: “a) el que adquiere un inmueble con buena fe y justo título prescribe la propiedad por la posesión continua de diez años; b) si se ha poseído el inmueble, continuadamente, durante veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, también se puede adquirir la propiedad por prescripción, aun sin justo título (prescripción veinteñal)”. Precisamente, esta última norma del Código Civil es la única herramienta jurídica con la que cuentan, en la mayoría de los casos, miles de poseedores precarios de distintas provincias

¹⁴ Aunque este convenio ya había sido incorporado a la legislación nacional en 1992, mediante la Ley 24,071.

¹⁵ Durante 2015, el Código Civil estaba siendo analizado para ser reformado y actualizado, ya que tiene 150 años.

Tabla 2. La función social en las constituciones de las provincias

Provincia	Artículo constitucional
Chaco	40
San Luis	35
Catamarca	8
Chubut	20
Córdoba	67
Jujuy	36
La Pampa	33
La Rioja	60
Misiones	51
Río Negro	90
Salta	86
San Juan	111
Santa Fe	15
Santiago del Estero	99

Fuente: Constituciones provinciales. Elaboración propia.

del país para defender su acceso a la tierra ante los intentos de desalojo por parte de dudosos propietarios que, motivados por la expansión de la frontera agrícola y los precios internacionales de los granos, consideran estas áreas como el gran negocio del momento actual de Argentina. A pesar de esta alternativa, no podemos negar que la posibilidad de encontrar la regularización dominial a través de un juicio de prescripción adquisitiva representa, para los poseedores de la tierra, un obstáculo a veces insalvable. Solo para empezar, numerosas familias ni siquiera conocen que tienen derecho a adquirir la propiedad de la tierra que han ocupado o poseído durante más de 20 años.

En suma, aunque podemos concluir que en la actual Constitución Nacional de Argentina no se menciona expresamente la función social de la propiedad, a partir de la Reforma Constitucional de 1994, la impronta neoliberal de sus principios se ha visto alterada por la incorporación de tratados internacionales y disposiciones constitucionales que han determinado que el alcance absoluto del derecho de propiedad se vea implícitamente modificado.

3.2.1. Marco normativo provincial

A diferencia del marco normativo nacional, más de la mitad de las 23 constituciones provinciales reconocen el principio de la función social de la propiedad y, en función a ello, contemplan pautas colonizadoras precisas, además de lineamientos fundamentales para regular la propiedad, el uso y la tenencia de la tierra (véase la tabla 2).

Por otro lado, en tanto que cada provincia tiene competencia para dictar la legislación que regule la entrega de sus tierras fiscales provinciales, algunas de ellas, como, por ejemplo, Chubut, han delegado la facultad de entregar estos inmuebles bajo la modalidad de venta adjudicación, comodato, etcétera, a los gobiernos locales.

Finalmente, desde el punto de vista del marco jurídico asociado a las comunidades indígenas, las provincias pueden ejercer concurrentemente las atribuciones del Congreso Nacional. Es decir, las provincias pueden reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; asegurar su participación en la

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras tierras aptas y suficientes para su desarrollo humano.¹⁶

Sobre esta base, como informa el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU 2012), han existido algunas iniciativas provinciales para regular la posesión indígena de tierras. Dicha organización se refiere puntualmente al caso de Jujuy que, en 1997, en el marco de un convenio entre el Gobierno provincial y federal, inició el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy, el cual permitió la entrega de 33 títulos comunitarios entre los años 2006 y 2007. Asimismo, se refiere al caso de Salta, cuyo gobierno provincial emitió la Ley 6,570 de 1989, también denominada de “Ordenamiento Territorial”, que ha dado el marco jurídico de entrega de tierras fiscales, en virtud del cual se hizo la mayor entrega de tierras de la provincia, específicamente en la localidad de Los Blancos-Morillo. En ese lugar, se distribuyeron 80 ha a 5 comunidades indígenas y 70 familias campesinas. Además, se emitieron decretos de preadjudicación de tierras fiscales, como el 2,786/07 que adjudica 400,000 ha a 60 comunidades indígenas en los lotes fiscales 55 y 14, aunque, en este último caso, el proceso sigue en marcha. Otra iniciativa similar acontece en la provincia de Formosa, donde autoridades provinciales informaron que el 99,8% de las comunidades indígenas tienen sus tierras mensuradas y tituladas, sin mencionar que la mayoría de estos títulos no comprenden todo el territorio que las comunidades han ocupado y utilizado de forma tradicional.¹⁷ Por último, se tiene el caso de la provincia de Neuquén, que ha creado reservas de tierras a favor de comunidades indígenas

desde la emisión del Decreto 737 de 1964. Este decreto dispuso la titulación de unas 40 comunidades indígenas en la provincia, pero los últimos reportes indican que subsisten problemas entre estas y algunos propietarios privados.

En resumen, estos casos reflejan una situación de la tenencia de tierras de los pueblos indígenas en el país que se deriva de la desposesión histórica de grandes extensiones de tierras por estancieros y por la presencia de empresas agropecuarias, petroleras y mineras que operan en tierras reclamadas por comunidades indígenas. Sin embargo, incluso reconociendo los esfuerzos aislados de algunas provincias, el hecho es que la mayoría de los pueblos indígenas del país no cuenta con un reconocimiento legal de sus tierras acorde con sus formas de uso y ocupación tradicional.

3.2.2. Legislación específica sobre tierras y territorios

Dentro del marco jurídico nacional y los marcos jurídicos provinciales, existen leyes o disposiciones con especial significación para entender lo característico del modelo jurídico argentino vinculado con el acceso y uso de la tierra, y el control del territorio. A nivel de legislación nacional, son de especial interés la Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia, Ley 26,737; la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental a los Bosques Nativos, Ley 26,331; y la Ley 26,160 y sus prórrogas sobre relevamiento de la posesión y propiedad de tierras de las comunidades indígenas.

Antes de resumir las principales características de esas normas, debemos precisar que, si bien son leyes nacionales dictadas por el Congreso Nacional y tienen alcance en todo el país, el hecho de que Argentina tenga un sistema de Estado federal ocasiona que muchas de ellas deban ser ratificadas por las provincias; es decir, las provincias deben suscribir y adherirse a la norma nacional a través de sus respectivas legislaturas para su aplicación real.

La Ley 26,737, también conocida como “Ley de Extranjerización de Tierras”, fue aprobada por el Congreso de la Nación con el objeto de establecer un Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre las tierras rurales, propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional.¹⁸ Para tales efectos, la ley establece que la totalidad de las tierras rurales en manos de extranjeros no puede superar el 15% del total de tierras de cada jurisdicción nacional o provincial; además, ningún extranjero puede ser dueño de más de 1,000 ha en la zona núcleo (pampa húmeda

16 De hecho, en la actualidad, la Constitución de la Provincia de Salta reconoce, en su artículo 15, la preexistencia étnica de los pueblos indígenas de su territorio, así como sus derechos a la educación bilingüe e intercultural, o la posesión y propiedad comunitaria de las tierras fiscales que tradicionalmente ocupan. Incluso, en dicha constitución, el derecho indígena forma parte de las garantías constitucionales de la provincia. Esto último, desde un enfoque de derechos, ubica al derecho indígena en la provincia con un mayor peso constitucional que el de la República Argentina, que no distingue, en el nivel de las garantías constitucionales, entre poblaciones indígenas o no indígenas.

En el mismo sentido, la Reforma Constitucional de la Provincia del Chaco reconoce la preexistencia étnica de los pueblos indígenas y, como aspecto particular, reconoce la propiedad comunitaria inmediata de la tierra que tradicionalmente ocupan y las otorgadas en reserva. Además, dispone la entrega de otras aptas y suficientes para su desarrollo, que les serán adjudicadas como reparación histórica, en forma gratuita y exenta de todo gravamen.

Para concluir con los ejemplos, el artículo 79 de la Reforma Constitucional de la Provincia de Formosa también reconoce la preexistencia e identidad cultural de los pueblos indígenas –siempre que, con ello, no se violen otros derechos constitucionales–, además de asegurar el respeto a la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan, y garantizar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales.

17 Por ejemplo, el título de la comunidad de Potae Napocna Navogoh otorgado en 1985, excluye las tierras tradicionales de la comunidad que fueron incorporadas al Parque Nacional Pilcomayo u otorgadas a intereses particulares.

18 El proyecto de ley tomó como base la propuesta de la Federación Agraria Argentina.

argentina) o su equivalente en otras regiones. Finalmente, la norma crea un Registro Nacional de Tierras Rurales en manos de extranjeros.

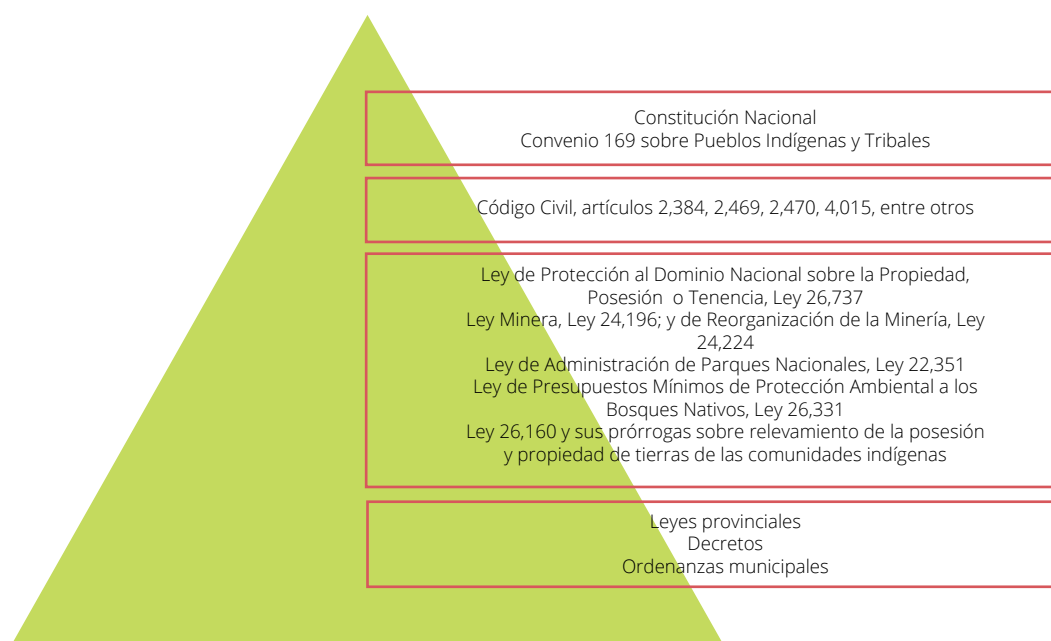
Por su parte, la Ley 26,331 tiene por objeto proteger los bosques nativos del país, es decir, unas 35 millones de ha remanentes de las 100 millones existentes hace un siglo. Sin embargo, su aplicación práctica requiere de la ratificación de las legislaturas provinciales, pues el propio texto de la ley solicita a las provincias adherirse y realizar sus propias leyes provinciales de manejo de esos recursos de dominio provincial. El caso es que, actualmente, todas las provincias se han adherido a la ley y han desarrollado sus propios ordenamientos territoriales, pero, debido a la autonomía provincial en el manejo de sus recursos naturales, existen numerosas contradicciones entre la ley nacional y los desarrollos provinciales. Por esta razón, existen, actualmente, diversos pedidos de inconstitucionalidad de las normas provinciales, pues se considera que lo realizado por estas transgrede el espíritu de la ley nacional.

La Ley 26,160 establece y ordena a las provincias el relevamiento de las comunidades indígenas en todo el territorio nacional. Sin embargo, a pesar de tener dos

prórrogas —la última se extiende hasta 2018— y contar con más de 8 años de vigencia formal, su aplicación ha sido casi nula en todo el territorio nacional, a pesar de contar con millonarias partidas presupuestarias para su ejecución. Se trata, pues, de un claro ejemplo de la falta de decisión política para el relevamiento de territorios indígenas, porque, si existe la ley, existe el presupuesto e, incluso, existe la institucionalidad para su aplicación; sin embargo, el proceso no avanza.

Finalmente, con un alcance geográfico distinto, la normativa jurídica provincial también presenta algunas leyes o disposiciones características que intentamos resumir en el Anexo 1. Por principio, todas esas leyes provinciales deben respetar la jerarquía constitucional: nunca una ley de menor jerarquía puede ir en contra de una de mayor rango. Como se aprecia en el gráfico 5, ninguna ley provincial puede estar en contra de una ley nacional, ni las constituciones provinciales pueden estar en contra de la Constitución Nacional. Lo que sí es frecuente es la presencia de criterios dispares de interpretación y, sobre todo, de aplicación concreta de las normas basadas en reglamentaciones provinciales, los cuales solo logran resolverse luego de años e, incluso, décadas de pugnas judiciales.

Gráfico 5. Pirámide de jerarquía normativa en Argentina



Fuente: FUNDAPAZ 2012. Elaboración propia.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

3.3.Las principales políticas

Por su potencial impacto positivo en el grueso de la población rural y en una mejor distribución de la tenencia de la tierra en el país, las políticas de transferencia de tierras fiscales de dominio nacional o provincial destacan sobre cualquier otra política.

Desafortunadamente, esta clase de políticas suelen caracterizarse por su alta complejidad y gran duración lo que ocasiona que muchas de las solicitudes de adjudicación o transferencia de tierras fiscales, presentadas por comunidades indígenas o familias campesinas, jamás lleguen a concretarse.

3.3.1. Transferencias de tierras fiscales

Las tierras fiscales son inmuebles de dominio privado del Estado nacional o de los estados provinciales, y son administrados por las áreas pertinentes de cada nivel de gobierno: el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado o las Direcciones Provinciales de Tierras, según corresponda. Sin embargo, existen provincias en las que los municipios también administran las tierras fiscales, lo cual genera numerosos conflictos de administración y gestión, especialmente en un contexto de fuerte demanda por el recurso.

Por lo general, en las tierras fiscales, residen pequeños productores agropecuarios que han habitado en ellas y han trabajado las parcelas durante largo tiempo. A estas personas, por la condición precaria de su tenencia, se les suele denominar "ocupantes", "fiscaleros" o "crianceros", según la zona o región del país que habiten. No es significativo, pero las Direcciones Provinciales de Tierras les han otorgado a algunos de ellos un permiso precario de ocupación y, a cambio, deben pagar un canon variable según la región y la productividad de la tierra. De todos modos, un elevado porcentaje no cuenta con ningún tipo de documentación que respalde su permanencia y uso de las tierras fiscales.

El procedimiento actual para que los ocupantes, fiscaleros o crianceros puedan adquirir la titularidad de las tierras fiscales que ocupan, con algunas diferencias entre provincias, generalmente, consiste en el otorgamiento de un permiso de ocupación o de arrendamiento, de la adjudicación en venta, mensura, registro, cumplimiento de obligaciones tales como el pago de precio (único o en cuotas) y la realización de mejoras. Solo al final, el poder ejecutivo provincial entrega la escritura del inmueble al interesado. Una

vez adquirida la propiedad, las tierras no pueden ser vendidas o subdivididas por un plazo que varía según cada legislación provincial; existen casos de más de 30 años de trabajo y esfuerzo que aún no se han resuelto.

Es más, la situación real indica que muchos de los trámites para acceder a tierras fiscales rara vez se terminan de realizar, por lo que dejan a una gran cantidad de productores en condiciones de incertidumbre y desprotección jurídica. Las razones son múltiples. Algunas están relacionadas con que las vías procedimentales son variadas, de modo que no existe un solo y único camino; por el contrario, este atraviesa varios períodos de gobiernos distintos y, por ende, muchas veces, intereses distintos que incluso hacen que ciertos trámites se inicien de cero al cambiar una administración. Otras razones tienen que ver con que la institucionalidad no está unificada y, muchas veces, las decisiones se toman a distinto nivel en distintas jerarquías y casi siempre desarticuladas; ello ocasiona que, desde el punto de vista procedimental, muchas veces, sea un largo y sinuoso camino con innumerables instancias insospechadas.

Resulta útil ilustrar lo sostenido anteriormente a partir de dos procedimientos concretos para avanzar, y lograr la titularización de tierras y territorios en la Argentina. En ambos casos, se trata de procedimientos que la organización FUNDAPAZ desarrolló como metodología de trabajo para el asesoramiento a grupos sin acceso a tierras. El primero está orientado a favorecer a comunidades indígenas, mientras que el segundo está dirigido a satisfacer las necesidades de familias campesinas que buscan alcanzar la prescripción veinteañal. Sin embargo, en ambos casos, estos procedimientos se aplican por los equipos técnicos, sociales y legales en las zonas de trabajo institucional, la región del Chaco argentino y benefician tanto a comunidades cazadoras recolectoras de las etnias wichi, toba, tapiete, chulupí y chorote como a familias campesinas denominadas localmente "criollas".

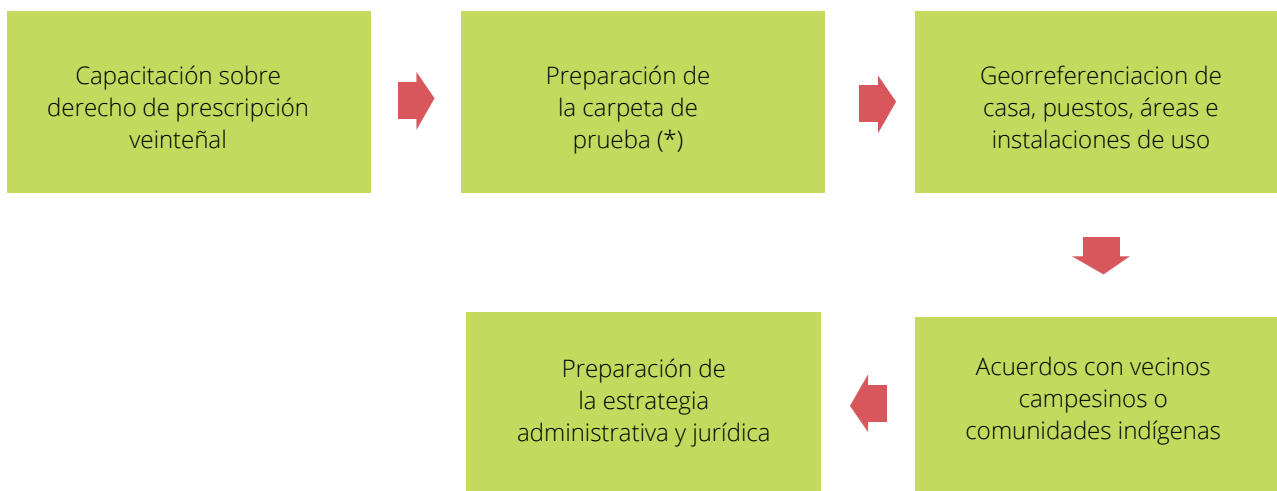
Luego de superar todas estas etapas previas, recién se inicia el largo camino, que, en algunos casos, puede demorar décadas como, por ejemplo, la regularización finalizada en la zona de Los Blancos, provincia de Salta, que duró más de 15 años, o la regularización en los fiscales 55 y 14 en el Pilcomayo, que lleva más de 40 años. Lo que se busca, al final, es que las comunidades indígenas consigan los títulos a través de procedimientos administrativos y judiciales, de ser el caso, o recurriendo directamente a la negociación entre privados.

Red Territorios Visibles

Gráfico 6. Procedimiento de acceso para comunidades indígenas



Gráfico 7. Procedimiento de acceso para familias campesinas



(*) En estos casos, sí es necesario demostrar el derecho, motivo por el cual las pruebas deben ser contundentes para demostrar el uso de las tierras por 20 años, como, por ejemplo, los certificados de nacimientos, defunciones, marca y señal, facturas de venta de animales, datos de escuelas, casamientos, existencia de corrales, represas, casa, etcétera.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

Por la vía administrativa, la comunidad indígena solicita al Estado que actúe en función de sus derechos constitucionales y de los tratados internacionales, y le entregue las tierras fiscales o la expropié de privados. En concreto, la solicitud es dirigida a todas las dependencias provinciales y nacionales con alguna competencia en el tema, sobre la base de la prueba recolectada y presentada durante las etapas previas (gráfico 6). Este trámite puede durar unos dos años hasta que se tome la decisión política de entregar la tierra a la comunidad, o se dé por agotada la instancia administrativa ante la falta de respuesta positiva o ante una negativa expresa de la institución pública. Ante una probable falta de respuesta en el ámbito administrativo, se debe recurrir a la vía judicial. De acuerdo con las reglas existentes, el trámite se inicia en el órgano de justicia de cada provincia hasta llegar a la Corte Provincial, para luego pasar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, si hace falta, acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁹ Por último, la negociación entre privados es una alternativa que se utiliza más en el ámbito de las familias campesinas o criollas, y supone simplemente una negociación entre las familias que tienen derechos posesorios con el que tiene derechos por título.

De manera breve, se puede decir que, en su caso, las familias campesinas, luego de transitar por el procedimiento descrito en el gráfico 7, deben someterse al procedimiento de prescripción veinteañal regido por el Código Civil, para poder acceder a la tierra que usan y ocupan ininterrumpidamente. Además, al igual que en el caso de las comunidades indígenas, las familias campesinas deben, necesariamente, recurrir a las tres vías mencionadas: 1) administrativa, 2) judicial y 3) negociación entre privados, para obtener el título sobre la tierra.

4. ACTORES

La tenencia de la tierra en Argentina se ha ido concentrando en pocas manos. Actualmente, existen menos explotaciones agropecuarias que hace 2 décadas y solo 4 mil propietarios poseen el 50% de la tierra productiva del país. No obstante, este descenso en el número de explotaciones no significa que el universo de actores del campo argentino se haya reducido, sino que existen problemas en el reconocimiento pleno de

sus derechos a la tierra y a los territorios, especialmente en zonas de expansión de la frontera agropecuaria y centrada fuertemente en la región del Chaco. La razón de esta concentración es que el Chaco es una región plana, con alta variabilidad climática que permite buenos rendimientos algunos años, donde la tecnología de semillas va permitiendo ampliar el espectro del suelo y, sobre todo, porque esta zona termina siendo la receptora del desplazamiento de la ganadería tradicional argentina. Son esas zonas, como el Chaco, donde la presencia de comunidades indígenas y familias campesinas es más significativa, aunque no sean las únicas, porque, junto con ellas, existen otros actores con un determinado perfil e interés, que pugnan por acceder o usar la tierra y el territorio. En casi todos los casos, el actor que entra en conflicto es el empresariado, sea agrícola o ganadero, que pugna por la tierra y por imponer sistemas de producción, muchas veces, insustentables y basados en la rentabilidad de corto plazo, con lo cual pone en riesgo la sustentabilidad ambiental, social y productiva a mediano plazo. Sin embargo, también existen actores internacionales asociados a la explotación petrolera y minera que cuentan con el apoyo del Estado que les brinda las concesiones sin tener en cuenta a la población local.

4.1. Pueblos indígenas

La historia informa que la existencia de la población indígena de Argentina estuvo sometida a mecanismos de invisibilización impuestos, en gran medida, por las élites que proclamaban la herencia europea de la nación argentina (UNICEF 2010). Sin embargo, en las últimas décadas, como resultado de su propia lucha, ha tenido lugar una serie de reconocimientos legales, sociales y culturales de los pueblos indígenas en el nivel del Estado federal. Nos referimos, en particular, a la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT y, en especial, a la Reforma Constitucional de 1994 que reconoce, por primera vez, la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y, por lo tanto, la pluriculturalidad y pluriétnicidad de la sociedad argentina.

Actualmente, la población indígena argentina está asociada a grupos precoloniales y se autoidentifica como tal. Hasta 2001, los censos nacionales no recabaron datos específicos sobre este grupo de la población. Recién en 2006, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) publicó las primeras cifras de su Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI), realizada entre 2004 y 2005, según la cual existían 600,329 personas indígenas en el país, que, por entonces, representaban aproximadamente 1.7% de la población total.

¹⁹ Por ejemplo, el caso 12,094 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que involucra a la comunidad Lhaka Honhat y los lotes fiscales 55 y 14 de la provincia de Salta, es un ejemplo de todo este recorrido que, actualmente, lleva 20 años y aún no se soluciona.

Tabla 3. Pueblos indígenas de Argentina

Región	Pueblo indígena	Provincia de mayor concentración
NOA	Atacama, Ava Guaraní, Chorote, Chulupí, Diaguita/ Diaguita Calchaquí, Kolla, Omaguaca, Wichí, Quechua, Tapiete, Chané y Maimará	Salta y Jujuy
NEA	Chulupí, Mbya Guaraní, Mocoví, Pilagá, Toba y Wichí	Chaco, Formosa y Santa Fe
Patagonia	Tehuelche, Ona, Rankulche y Mapuche	Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego
Central	Guaraní, Comechingón, Huarpe, Sanavirón y Tupí Guaraní	Buenos Aires y el Gran Buenos Aires

Fuente: INDEC 2006. Elaboración propia

La mayor diversidad étnica del país se ubica en la región Noroeste (NOA) con 13 pueblos indígenas, seguida por las provincias del Noreste Litoral (NEA-Litoral), Central y Patagonia, en particular en alguna de sus provincias, como se observa en la tabla 3.

Finalmente, los datos más recientes de la República Argentina estiman que los pueblos indígenas se agrupan en más de 1,150 comunidades; en cantidad de personas, el Censo de 2010 contabilizó 955,032 individuos pertenecientes a estos pueblos, de los cuales 473,958 (49.6%) eran mujeres. Del total de la población indígena, 169,501 personas (18%) corresponde a las provincias del NOA y 91,655 (9.6%) al NEA; Salta (364 comunidades) y Jujuy (217 comunidades) son las de mayor concentración en el NOA; Formosa (142 comunidades) y Chaco (95 comunidades), las más numerosas del NEA.²⁰

4.2. Familias campesinas

En Argentina, el concepto de “campesino” es asociado al de “criollo”. Se trata de personas que tienen una línea de parentesco con población colonial, pero que viven en el campo y poseen una relación particular con el medio ambiente, los recursos naturales, sus vecinos indígenas, con pautas culturales propias como su música, sus creencias, su religiosidad, entre otras características. En muchos casos, fue población que, hace algo más de un siglo, recorrió el país para colonizar zonas desérticas donde “solo había indios” acompañando a los fortines y a las expediciones militares, y, en muchos casos, luego, fue abandonada por el propio Estado. Ello provocó bolsones de pobreza estructural que hoy une a indígenas y campesinos en una lucha similar por el acceso a derechos constitucionales a la tierra, a la educación, a la salud, entre otros aspectos.

Muy cercano al concepto de “campesino criollo”, se encuentra el de “pequeño productor de la agricultura familiar” que se caracteriza por ser un estrato de productores semicapitalizados que, a pesar de contar con escasos recursos de capital y tierra, podrían ampliar

²⁰ Se aplica la denominación de “comunidad indígena” cuando, en virtud de un instrumento legal (ley, decreto, etcétera), se le reconoce como propiedad a un pueblo indígena una determinada extensión de tierras. La adjudicación de los integrantes del grupo puede ser comunitaria o individual.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

su sistema de producción. Se trata de un grupo que carece de financiamiento, crédito, asistencia técnica, y apoyo a la comercialización y a la integración en cadenas productivas. Los productores familiares tienen una manifiesta escasez de recursos (tierra, capital y equipos) que no les permite evolucionar ampliando su sistema de producción; además, se relacionan muy esporádicamente con los mercados de productos, se mantienen en la actividad mediante reproducción simple y presentan rasgos de pobreza estructural.

Si bien tanto los conceptos de “criollo”, “campesino” y “agricultor familiar” son muy similares, podemos decir, a grandes rasgos, que el criollo campesino está más asociado a la ganadería y al gaucho, mientras que el productor de agricultura familiar, más al pequeño productor agrícola.

4.3. Empresarios

El grupo de empresarios que participan o tienen intereses en el campo argentino incluye, principalmente, a productores ganaderos, grandes productores agrícolas y a productores ganaderos a corral. Los productores ganaderos empresariales son el grupo que más contacto y conflictos tiene actualmente con campesinos e indígenas, porque su actividad se vio desplazada por la expansión de la frontera agropecuaria hacia zonas marginales donde residían criollos e indígenas. En muchos casos, se trata de productores locales o provenientes de provincias vecinas. En cuanto a los grandes productores agrícolas, podemos señalar, de manera general, que se trata de un grupo que está más concentrado en las zonas núcleo de producción granaria de Argentina. Independientemente de que constituyan o no *pools* de siembras, son los que poseen la mayor cantidad de tierra del país, como ya hemos explicado en los puntos anteriores. Finalmente, los productores ganaderos a corral no son un grupo extenso, pero, en algunos casos, podrían conformar programas comunes de desarrollo ganadero entre pequeños, grandes y medianos productores que abastezcan a frigoríficos. La cadena ganadera en la Argentina tiene mucho por desarrollar y no necesariamente mediante el enfrentamiento de los sectores. Por ejemplo, existe, en el nivel de los pequeños productores de la región chaqueña, un Programa de Reversión Ganadera presentado a los gobiernos de la región para implementar, justamente, una verdadera articulación de todos los eslabones productivos que incluye a campesinos.

Lamentablemente, no existe información centralizada sobre el número de empresarios nacionales o extranjeros, o la cantidad de tierras que controlan directa

o indirectamente en el campo argentino. De acuerdo con el estudio de Murmis y Murmis (2012), la mayoría de las empresas nacionales más importantes del nuevo modelo de agronegocios, aunque a menudo proviene de familias del agro, no formaba parte del grupo de terratenientes tradicionales más grandes. Se menciona, por ejemplo, a las familias Grobocopatel, Alvarado y Navilli, a Alfredo Olmedo, Marcos Rodríguez, Jorge Cazenave, entre otros. Los casos más sobresalientes de este nuevo empresariado agropecuario se distinguen por haber comenzado con poca o nula propiedad: son los casos de las empresas Los Grobo, de la familia Grobocopatel; El Tejar, de la familia Alvarado; y Olmedo Agropecuaria.

Por otro lado, una parte importante de las áreas en poder de los empresarios extranjeros se encuentra fuera de las zonas de mayor productividad de Argentina. Los más famosos multimillonarios, como Turner, Lewis, Tompkins y el Grupo Benetton (Patagonia), tienen grandes extensiones de tierras en zonas cordilleranas con propósitos diversos, como turismo (Lewis), producción de lana (Benetton) o conservación ambiental (Tompkins).²¹ Es cierto que también existen inversiones extranjeras en tierras productivas más importantes, pero no se puede afirmar que la totalidad ni la mayoría de la superficie de las propiedades extranjeras forman parte de las mejores tierras cultivables argentinas (Murmis y Murmis 2012: 41-42).

4.4. Pools de siembra

Los *pools* de siembra son un modelo de gestión productiva que ha tenido auge durante las últimas dos décadas y que se caracteriza por agrupar a varios actores en torno a la producción de un bien agropecuario, generalmente cereales y oleaginosas. El grupo alquila campos para poner en producción o, eventualmente, puede utilizar los campos de los mismos inversores si estos disponen de ellos.

El auge de este modelo de gestión productiva de la tierra se debe a varias razones, como mencionan Sili y Soumoulou (2011). En primer lugar, se trata de un manejo técnico y empresarial que permite lograr producciones de trigo, soya, maíz, girasol, etcétera, con muy buena rentabilidad, porque dispone de mayor capital circulante. Por ello, puede utilizar mayor cantidad de insumos y tecnologías más avanzadas; además, utiliza generalmente campos que tienen una fertilidad adecuada o muy buena

²¹ Medios de comunicación argentinos señalan que Luciano Benetton sería propietario de 900 000 hectáreas en la Patagonia; Douglas Tompkins de 350 000 hectáreas entre Corrientes, Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego; Ted Turner de 5000 hectáreas en Neuquén y Tierra del Fuego; y Charles Joe Lewis de 18 000 hectáreas en Río Negro (véase DataRioja, 18/08/2010).

para el tipo de actividad prevista, lo que aprovechan intensamente en el período de trabajo; ello redundará en un gran deterioro del suelo. En segundo lugar, ofrece varias ventajas que redundan sobre la rentabilidad final de la actividad. El *pool* de siembra no asume costos extras de mantenimiento de maquinarias, pues toda la actividad se externaliza; tampoco internaliza los costos de reposición de la fertilidad natural del suelo y, por añadidura, al operar en escalas importantes, tiene mayor capacidad para reducir sus costos fijos. En tercer lugar, un *pool* de siembra no tributa ganancias y, por último, tiene la gran ventaja de diversificar los riesgos climáticos. Efectivamente, cuando un *pool* controla tierras en diferentes ambientes, y con suelos y condiciones climáticas diferentes, logra diversificar el riesgo climático, lo que le permite reducir los costos frente a la necesidad de contratar seguros contra el granizo u otro factor climático; garantizar un promedio productivo adecuado contando con varias producciones dispersas territorialmente; y cambiar de región y producción de forma muy dinámica mediante la celebración de contratos accidentales por una cosecha.

Por estas y otras razones, el *pool* de siembra ha logrado abarcar millones de hectáreas en todo el país. Aunque no es el grupo directamente involucrado en la ampliación de la frontera agrícola, sí es el sistema de producción que empuja a la ganadería hacia zonas marginales. Tiene para el país un enorme valor estratégico, ya que la agroindustria aporta el 45% de las exportaciones del país y comanda uno de los sectores más dinámicos de la economía con una tecnología de primer nivel mundial. Sin embargo, reconocer este sector como estratégico para el desarrollo del país no debería impedir, en lo más mínimo, reconocer también minorías, y sistemas de producción y de vida diferentes en ciertas zonas que logren una armonía social y de justicia en todo el territorio nacional.

5. PROCESOS

Entre los varios procesos que tienen impacto en la ruralidad argentina y que responden al fenómeno más amplio de ocupación total del territorio nacional, destacan el avance de la extranjerización de la tierra, que adquiere en el país dimensiones sin parangón en la región, así como el significativo proceso de cambio del uso del suelo, principalmente inducido por el avance del monocultivo de la soya y la ampliación de la frontera agropecuaria. Para hacer frente a la extranjerización de la tierra, el país ha promulgado, recientemente, una ley de límites a instancias del Gobierno nacional, pero, a casi 2 años de su vigencia, existen razones fundadas para sostener que

lo que ha conseguido la norma es legitimar el proceso y, además, permitirle un importante margen de crecimiento.

Por otro lado, pese a un sinnúmero de evidencias que llaman la atención sobre las consecuencias negativas del avance del monocultivo de la soya –entre otras razones, por su alta dependencia del mercado externo– y también sobre las dimensiones que tiene el proceso de ampliación de la frontera agropecuaria en zonas antes cubiertas por bosques nativos, y ocupadas por indígenas y campesinos, el Gobierno central se muestra indiferente a estos problemas y, más aún, intenta maximizar sus metas con la aprobación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020.

5.1. Extranjerización de la tierra

Argentina es víctima de un fenómeno de extranjerización de la tierra que, según algunos cálculos, se encontraba en un intervalo de 5 y 10% del territorio continental (Murmis y Murmis 2012), por lo cual, a finales de 2011, fue aprobada la Ley 26,737 con el objetivo de establecer un Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre las Tierras Rurales. Dicha ley estableció que la totalidad de las tierras rurales en manos de extranjeros no puede superar el 15% del total de tierras de cada jurisdicción nacional o provincial; además, ningún extranjero puede ser dueño de más de mil hectáreas en la zona núcleo o su equivalente en otras regiones.²²

Un año después de la promulgación de la mencionada norma, fueron difundidos los primeros resultados oficiales del Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR 2013), los cuales confirmaron las estimaciones realizadas por diferentes estudiosos, quienes precisaban que la cantidad exacta de tierras en manos de extranjeros alcanzaba las 15'881,069 ha,²³ es decir, 5.93% considerando las tierras rurales a nivel nacional (267'679,474 ha).

Lo más preocupante de este primer informe oficial es que amenaza dejar sin piso a la Ley 26,737, pues, contrariamente a sus objetivos de frenar la extranjerización del territorio argentino, la valla de 15% que considera como límite máximo para su tenencia todavía está lejos de ser alcanzada; con ello, se deja una puerta abierta para

²² La denominada "zona núcleo" está comprendida por los departamentos de Marcos Juárez y Unión, en la provincia de Córdoba; Belgrano, San Martín, San Jerónimo, Iriondo, San Lorenzo, Rosario, Constitución, Caseros y General López, en la provincia de Santa Fe; y los partidos de Leandro N. Alem, General Viamonte, Bragado, General Arenales, Junín, Alberti, Rojas, Chivilcoy, Chacabuco, Colón, Salto, San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, San Antonio de Areco, Exaltación de la Cruz, Capitán Sarmiento y San Andrés de Giles, en la provincia de Buenos Aires.

²³ El RNTR realizó el relevamiento de información a partir de las declaraciones juradas presentadas por los extranjeros, de la información de los 23 catastros provinciales y de la información de diferentes organismos nacionales

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

que millones más de tierras del país sean transferidas a inversionistas de todo el mundo.

Otro dato importante es que el RNTR, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Nacional, anunció que ninguna de las 23 provincias argentinas había superado el límite del 15% indicado en la Ley 26,737. Sin embargo, tan solo la cifra actual de 15'881,069 ha extranjerizadas es equivalente a toda la provincia de Salta o al 84% del área que habitualmente es sembrada con soya en el país.

Por otra parte, el 79.74% de las tierras en manos foráneas está en poder de 253 titulares, que acumulan 12.6 millones de ha. El análisis de nacionalidad muestra que más del 70% de ellos son personas físicas y jurídicas de Estados Unidos (3'042,680 ha), Italia (2'310,384 ha) y España (2'135,340 ha); Gran Bretaña es el país con menor cantidad de hectáreas, aunque casi un millón pertenecen a empresas radicadas en paraísos fiscales de esa nacionalidad (Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas y Bermudas).²⁴

Finalmente, si consideramos la situación por provincia, la mayor concentración de hectáreas en manos foráneas se da en Misiones (13.87% del total de la superficie de esa provincia), seguida por Corrientes (13.65%), Catamarca (12.08%), Salta (10.94%) y La Rioja (10.92%). Por su parte, Córdoba, Formosa, Río Negro, San Luis y Buenos Aires tienen menos de 3.5% de tierras en manos foráneas. Todos estos datos figuran en la tabla 4.

5.2. Cambio de uso del suelo: soya y desmontes

En los últimos 15 años, se ha modificado drásticamente la realidad agropecuaria de Argentina. Tras la devaluación de la moneda de 2002, se produjo un crecimiento exponencial de la producción de la soya que lo convierte en el principal cultivo del país y en un generador central de divisas para el Estado.

Para ilustrar el fenómeno de la expansión de la soya, ayuda utilizar algunas cifras. En la década de 1980, Argentina tenía unas 20 millones de ha destinadas a la producción de granos y generaba unas 30 millones de toneladas

con una productividad promedio de 1.5 toneladas por hectárea. En la década que estamos viviendo, el país tiene 30 millones de ha destinadas a granos y está llegando a 100 millones de toneladas de grano, equivalente a un promedio de casi 3.5 toneladas por ha. Es decir, el país ha incrementado en un 50% su área agrícola, pero más que duplicó la productividad promedio por ha. Dicho de otro modo, la explosión agrícola Argentina está cruzada por una expansión de la frontera agropecuaria, pero también por una fuerte tecnificación productiva.

El cultivo de soya mucho tiene que ver con el fenómeno descrito, ya que hoy representa casi 20 millones de las hectáreas sembradas y cerca de 50 millones de las toneladas de granos producidos. Estas cifras demuestran su abrumadora importancia, que ha transformado a Argentina no solo en un productor neto de soya por encima de otros productos, sino que, además, convierte al país en prácticamente productor de un monocultivo con altísima dependencia del mercado externo.

Adicionalmente, el proceso de expansión del monocultivo en Argentina ha producido un profundo cambio en toda la matriz productiva del país; uno de los sectores más castigados es la ganadería. La principal razón es que el crecimiento de las áreas sembradas con soya hacia fuera de la zona núcleo tradicional (la pampa húmeda) donde históricamente existió la ganadería expulsa esta actividad hacia zonas todavía más marginales. Estas últimas son, básicamente, las regiones del NOA y del NEA del país, y, la expansión agrícola más el desplazamiento ganadero –en combinación– están generando una fuerte presión sobre las tierras y bosques nativos habitados generalmente por comunidades indígenas y familias campesinas, lo que produce la serie de conflictos mencionados anteriormente y también altas tasas de desmonte.

En efecto, las consecuencias mencionadas en el párrafo precedente son por demás evidentes si uno analiza la tasa de deforestación del Chaco argentino, ubicado básicamente entre el NOA y NEA del país (Guyra 2013). Tan solo en 2013, en el Chaco trinacional –compartido por Argentina, Bolivia y Paraguay– se deforestaron 502,308 ha lo que equivale a 1,376 ha por día o 1 ha por minuto. De esta superficie afectada, 222,475 ha fueron deforestadas en la Argentina; tres provincias han sido las principales afectadas: Santiago del Estero, Salta y Chaco (ver tabla 5).²⁵

²⁴ Del total de tierras vendidas a extranjeros, el 23% corresponde a personas físicas con alrededor de 3,6 millones de hectáreas y el 77% restante a personas jurídicas con alrededor 12,3 millones en su poder.

²⁵ Lo que también muestran estos datos es que el fenómeno no ocurre solo en la Argentina, sino que es un fenómeno regional, a tal punto que es en Paraguay donde está la mayor superficie deforestada con más de 230 000 hectáreas y donde, para no dejar dudas, también está ocurriendo un fuerte crecimiento del cultivo de soya.

Red Territorios Visibles

Tabla 4. Porcentaje de extranjerización del territorio de las provincias

Provincia	Superficie rural (ha)	Superficie extranjerizada (ha)	
Buenos Aires	28'833,861	1'021,132	3.54%
Catamarca	10'311,732	1'245,660	12.08%
Chaco	8'994,747	300,006	3.34%
Chubut	22'229,906	911,722	4.10%
Córdoba	16'269,484	168,666	1.04%
Corrientes	7'257,518	990,980	13.65%
Entre Ríos	7'641,342	372,159	4.87%
Formosa	6'382,416	109,020	1.71%
Jujuy	5'284,893	281,232	5.32%
La Pampa	14'277,430	369,052	2.58%
La Rioja	8'954,886	977,690	10.92%
Mendoza	14'829,800	1'275,489	8.60%
Misiones	2'886,253	400,321	13.87%
Neuquén	9'152,139	585,888	6.40%
Río Negro	17'679,594	358,562	2.03%
Salta	16'465,021	1'801,219	10.94%
San Juan	8'563,640	607,016	7.09%
San Luis	7'566,384	248,573	3.29%
Santa Cruz	23'483,545	2'261,122	9.63%
Santa Fe	12'832,375	536,546	4.18%
Santiago del Estero	13'571,992	802,811	5.92%
Tierra del Fuego	1'994,783	154,462	7.74%
Tucumán	2'215,733	101,742	4.59%

Fuente y elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013

Como era previsible, todos estos procesos de cambio del uso del suelo también han ocasionado el imponente aumento del valor de la tierra en los últimos 15 años en zonas antes marginales del agro argentino, con el subsecuente aumento de la conflictividad por la tierra entre comunidades aborígenes, poseedores de la tierra y titulares registrales. Solo con fines ilustrativos, baste

mencionar que, hace 20 años, una hectárea en el Chaco semiárido de la provincia de Salta costaba no más de USD 10; actualmente, por la misma área, se están solicitando USD 1,000.

Para finalizar este breve análisis, Argentina ha elaborado el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA)

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

2010-2020 (MINAGRI 2011), en el cual define como metas llegar a las 160 millones de toneladas de granos (60% más que la actualidad) y una expansión de la superficie agrícola de 8 millones de ha. Si uno analiza sobre qué región está pensada dicha expansión, es justamente sobre el remanente de bosques nativos fundamentalmente

ubicados en las provincias del NOA y NEA. A principios de 1900, Argentina tenía 100 millones de ha de bosques nativos; más de un siglo después, apenas bordea los 30 millones. A pesar de tener una de las tasas más altas de deforestación del mundo, el PEA no parece considerar la dimensión del problema.

Tabla 5. Deforestación en el Chaco argentino (datos únicamente de 2013)

Mes	Número de días	Deforestación (ha)	Promedio de ha por día
Enero	31	14,663	473
Febrero	28	17,653	630
Marzo	31	26,271	847
Abril	30	12,558	419
Mayo	31	11,591	374
Junio	30	13,846	462
Julio	31	10,932	353
Agosto	31	11,030	356
Setiembre	30	11,856	395
Octubre	31	31,532	1,017
Noviembre	30	22,064	735
Diciembre	31	38,479	1,241
Total de 2013	366	222,475	609

Fuente y elaboración: Guyra 2013.

6. CONCLUSIÓN

El país debe hoy avanzar en la implementación de políticas públicas que lleven hacia el reconocimiento y ejercicio pleno de derechos asegurando un equitativo acceso a tierras, territorios, agua y otros recursos naturales. Este es un gran desafío. Se deben discutir a fondo y tomar decisiones políticas fuertes para el reconocimiento de derechos y el cumplimiento de la Constitución Nacional, tratados y leyes. Para esto, se debe reconstruir mucha de la institucionalidad perdida en las últimas décadas, y generar espacios de diálogo y construcción de acuerdos territoriales en cuanto a acceso, uso y gestión de los recursos naturales. Junto con el reconocimiento de derechos, el país debe encarar seriamente una estrategia de uso y gestión de los recursos respetando modos de vida y tipos de producción según aptitud de suelo, clima, reservas, intereses económicos propios y el bien común.

Para esto, es fundamental impulsar políticas públicas que fomenten la producción agropecuaria y articulen programas de desarrollo sustentables enmarcados en acuerdos que contemplen la agricultura empresarial, pero también la agricultura familiar, la ganadería campesina con la cadena de valor de la carne, y la ganadería con el manejo y el uso de los recursos por parte de comunidades cazadoras y recolectoras. En definitiva, se necesita potenciar los acuerdos de gobernanza y gestión territorial, establecer planes de inversiones en infraestructuras centrales, mejorar los canales de comercialización, adecuar la legislación impositiva, entre otros.

Para todos estos cambios, es central fortalecer un tercer aspecto: el capital social. En el país, existen miles de organizaciones públicas y privadas que deben ser respetadas, consideradas y consultadas para la generación de políticas públicas que potencien la democracia y la participación. Sin esto, no será posible mantener una sociedad con mayor nivel de justicia y equidad, ni será posible fortalecer la institucionalidad republicana del país dada centralmente por la fuerte y activa vida social de sus organizaciones.

El cuarto elemento central del país es recuperar la educación como una herramienta central para el desarrollo. Todos los otros procesos se dificultan frente a una educación deficiente que no brinde las herramientas adecuadas a cada persona para decidir más libremente sobre su futuro. La educación es básica no solo para hacer conocer los derechos, sino también porque una sociedad mejor formada defiende mejor sus derechos. Recordemos que, en Argentina, existe el derecho a la educación bilingüe e intercultural, situación que no se cumple en la mayoría de los casos; por lo general, es un mero formalismo, como tener un ayudante indígena en la escuela, más que un cambio profundo en la matriz educativa de estas instituciones.

En suma, no creemos que las dificultades del país tengan que ver con deficiencia en la legislación ni con la falta de recursos económicos. Lo que hace falta es una mirada de mediano y largo plazo con decisión política y consensos sociales para enfrentar este y otros problemas estructurales que hoy la Argentina tiene y aún no ha sabido superar.

7. REFERENCIAS

- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2012). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los pueblos indígenas en Argentina*. Fecha de consulta: 03/02/15. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47-Add2_sp.pdf>.
- Federación Agraria Argentina. (2005). *La tierra, para qué, para quiénes, para cuántos. Por una agricultura con agricultores*. I Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el uso y tenencia de Tierra. Buenos Aires: FAA.
- FUNDAPAZ. (2012). *Sistematización de la experiencia en la Regularización de Tierras. Comunidades Indígenas y Familias campesinas* (Serie Documentos). Fecha de consulta: 12/12/14. <http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/Sistematizacion_Tierras%20_FUNDAPAZ.pdf>.
- Guyra Paraguay. (2013). *Resultados del monitoreo de los cambios de uso de la tierra, incendios e inundaciones Gran Chaco Americano*. Fecha de consulta: 14/11/14. <http://www.redterritoriosvisibles.org/sites/default/files/Balance_Cambios_Uso_Tierra_Chaco.pdf>.
- Sili, M., y Soumoulou, L. (2011). *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. Roma: IFAD.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2011). *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020: Una visión compartida de futuro*. Fecha de consulta: 29/12/14. <http://64.76.123.202/site/areas/PEA2/noticias/PEA-Una_Visi%F3n_Compartida_de_Futuro.pdf>.
- (2013). *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*. Fecha de consulta: 11/03/15. <<http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/Relevamiento%20y%20sistematizaci%C3%B3n%20de%20problemas%20de%20tierra%20de%20los%20agricultores%20familiares%20en%20Argentina.pdf>>.
- Murmis, M., y Murmis, M. (2012). "El caso de Argentina". En F. Soto y S. Gómez (Ed.) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, pp. 15-57. Roma: FAO.
- Registro Nacional de Tierras Rurales (2013). *Informe sobre la Aplicación de la Ley de Tierras 26,737*. Fecha de consulta: 14/01/15. <<https://www.facebook.com/CFKArgentina/photos/a.574811089250097.1073741936.115689108495633/574811132583426/?type=3ytheater>>.
- UNICEF. (2010). *Los pueblos indígenas en Argentina y el derecho a la educación. Los niños, niñas y adolescentes indígenas de Argentina: diagnóstico socioeducativo basado en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas*. Buenos Aires: UNICEF Argentina.

8. ABREVIACIONES

CNA	Censos Nacionales Agropecuarios
EAP	Empresas agropecuarias
ECPI	Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
FUNDAPAZ	Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz
ha	Hectárea
IVA	Impuesto al valor agregado
MINAGRI	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
NEA	Región del Noreste Argentino
NEA-Litoral	Región Litoral del Noreste Argentino
NOA	Región del Noroeste Argentino
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial
RNTR	Registro Nacional de Tierras Rurales
UCAR	Unidad de Cambio Rural

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

9. ANEXO 1

Organismos y legislaciones provinciales que regulan el registro, adjudicación, acceso, uso y cesión de la tierra

Provincia	Organismo	Legislación Provincial	Constitución Provincial
Buenos Aires	•Dirección Provincial de Economía Rural de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción.	•Ley 10,081. Código Rural.	•Última reforma año 1994. •Art. 31. Inviolabilidad de la propiedad privada.
Catamarca	•Dirección Provincial de Colonización de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Producción y Desarrollo Social.	•Ley 4,086. Régimen de Colonización. •Ley 4,899. Modificatoria Régimen de Colonización.	•Última reforma año 1988. •Art. 8. La propiedad privada tiene función social. •Art. 51. Distribución de la tierra pública. •Art. 52. Colonización. •Art. 53. Desaliento al arriendo y a la aparcería. •Art. 54. Adjudicatarios de tierras fiscales. •Art. 56. Relevamiento catastral y saneamiento de títulos de propiedad.
Chaco	•Instituto de Colonización	•Ley 2,913 y modificatorias. Nuevo Régimen de Tierras Fiscales. Crea Instituto de Colonización. Derogación de Legislación Anterior.	•Última reforma año 1994. •Art. 40. Función social de la propiedad. •Art. 42. Régimen de división o adjudicación de la tierra pública. •Art. 43. Adjudicatarios de la tierra pública. •Art. 45. Distribución de la tierra pública. •Art. 48. Condiciones de reserva y adjudicación. •Art. 49. Transformación de latifundios y minifundios en unidades económicas de producción.
Chubut	•Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural.	•Ley 94 de Creación del Instituto Autárquico de Colonización. •Ley 689 y Ley 823 de Tierras Fiscales. •Ley 3,765 de Tierras.	•Última reforma año 1994. •Art. 20. Función social de la propiedad. •Art. 69. Creación del Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural. •Art. 90. Planes de colonización. •Art. 95. Tierras fiscales. •Art. 100. Función social de la tierra.

Red Territorios Visibles

Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> •Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos. •Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia. •Registro General de la Provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 5,487 de Colonización y Reordenamiento Agrario. •Ley 7,398 de Creación del Fondo de Colonización y Reordenamiento Agrario. •Ley 9,100 (y la modificatoria 9.150) de Creación del Registro Personal de Poseedores y Saneamiento de Títulos para Inmuebles Urbanos, Rurales y Semirurales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 2001. •Art. 67. El capital cumple una función social. •Art. 68. Recursos naturales •Art. 104. Corresponde a la legislatura legislar el uso y la enajenación de las tierras públicas y la colonización.
Corrientes	<ul style="list-style-type: none"> •Gerencia de Tierras Fiscales, Suelos y Minería del Instituto Correntino del Agua y del Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 3,228 de Colonización de Tierras Fiscales. •Decreto Ley 221/01 de Creación del Instituto Correntino del Agua y del Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 2007. •Art. 23. Propiedad privada inviolable. •Ar. 58. Recursos naturales. Tierras fiscales en ecosistema Iberá son de dominio público. •Art. 61. Ordenamiento Territorial. Prohibición de adquirir inmuebles para determinadas personas y zonas. •Art. 62. Ordenamiento del uso del suelo para el desarrollo urbano, suburbano y rural. Pautas. •Art. 63. Tierra instrumento de producción. Derecho al acceso a la propiedad del suelo. Asentamiento de familias rurales y colonización. •Art. 64. Tierras fiscales. Bases. •Art. 65. Áreas protegidas y desarrollo productivo.
Entre Ríos	<ul style="list-style-type: none"> •Subsecretaría de Planificación y Desarrollo de la Producción de la Secretaría de Producción. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 9.603 de Régimen de Islas Fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Sanción año 1933. •Art. 38. Promoción de la colonización. •Art. 45. Enajenación de bienes del fisco para fundación de colonias. •Art. 46. Adquisición de bienes raíces para colonización.
Formosa	<ul style="list-style-type: none"> •Instituto de Colonización y Tierras Fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 113 de Régimen de Colonización y Tierras Fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 2003. •Art. 40. Distribución equitativa de la tierra, considerada como bien de trabajo.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

			<ul style="list-style-type: none"> •Art. 45. Tierra rural fiscal. Función social de la tierra. Colonización. •Art. 47. Expropiación por incumplimiento función social de la tierra. •Art. 61. Tributo sobre la tierra. •Art. 67. Creación de Fondo Provincial de Colonización. •Art. 75. Viviendas familiares rurales.
Jujuy	<ul style="list-style-type: none"> •Instituto Jujeño de Colonización •Secretaría de Desarrollo Productivo del Ministerio de Producción y Medio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 4,394 de Tierras Fiscales Rurales, Colonización y Fomento. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1986. •Art. 36. Función social de la propiedad privada. •Art. 74. Tierras fiscales. Tierra como bien de trabajo y producción. Criterios para la colonización. •Art. 143. Crédito para la producción.
La Pampa	<ul style="list-style-type: none"> •Gerencia de Colonización del Ente Provincial del Río Colorado. •Ministerio de Producción. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 277 de Tierras Fiscales. •Ley 1,670 de Colonización Privada. •Ley 490 de Creación del Ente provincial del Río Colorado. •Texto Ordenado de la Ley 497 de Afectación y Colonización de las Tierras Comprendidas en la Zona de Influencia del Río Colorado. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última modificación año 1994. •Art. 33. Función social de la propiedad. •Art. 34. Colonización de tierras fiscales. •Art. 35. Colonización Social. •Art. 36. Colonización Privada. •Art. 37. Expropiación de tierras privadas para colonización. •Art. 46. Crédito público para colonización agraria. •Art. 122. Tierras Fiscales.
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> •Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Tierras y Hábitat Social. •Dirección de Bienes Fiscales. •Dirección de Ordenamiento Territorial. •Dirección de Hábitat Social. •Secretaría de Agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 866. Adopta Plan Agrario. Junta de Colonización y Tierras Públicas (Modificado por DL 19034/63) •Ley 1,4575. Tierras de propiedad fiscal o municipal en poder de terceros. •Ley 842. Sistema de colonización en tierras regables con aguas subterráneas. •Ley 3,222. Pautas de donación a familias ocupantes de tierras fiscales. •Ley 3,408. Instituto de Minifundio y Tierras Indivisas. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 2002 •Art. 58. Función social de la economía. Distribución de la tierra pública. •Art. 61. Tierra como factor de producción y no de renta. Explotación racional.

Red Territorios Visibles

Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> •Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano (Departamentos: Gestión del Territorio y Gestión de Tierras – Arraigo de Puesteros y Colonización) de la Secretaría de Medio Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 4,626 de Tierras Fiscales Rurales en la Zona de Frontera. •Ley 4,711 de Desarrollo de Planes de Colonización. •Ley 6,086 de Arraigo de Puesteros en Tierras no Irrigadas. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1997. •Art. 16. Propiedad privada inviolable. •Art. 99. La legislatura legisla sobre tierra pública.
Misiones	<ul style="list-style-type: none"> •Subsecretaría de Tierras y Colonización del Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo. •Ministerio del Agro y la Producción. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 480 de Tierras Fiscales Rurales y Urbanas. •Ley 2,935 de Regulación de la Situación Jurídica de la Tierra Fiscal. •Ley 4,093 de Plan Arraigo y Colonización. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1988. •Art. 51. Función social de la tierra. •Art. 53. Colonización de tierras fiscales. •Art. 54. Colonización oficial o privada. Criterio para la distribución de la tierra •Art. 55. Instauración de Reforma agraria. •Art. 57. Leyes especiales para complementar el régimen agrario constitucional. •Art 101. Criterios para seguir por la legislatura para la colonización.
Neuquén	<ul style="list-style-type: none"> •Dirección General de Tierras. •Ministerio de Desarrollo Territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 263. Código de Tierras Fiscales. •Resolución 669. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reformar año 2006. •Art. 24. Propiedad inviolable. •Art. 82. La tierra bien de trabajo. Promoción de Reforma agraria integral. Indicación de bases para llevarla adelante. •Art. 83. Expropiación. Función social de la tierra. Orden de preferencia. •Art. 84. Colonización privada. •Art. 85. Otorgamiento de crédito agrario para adquisición de tierra, vivienda y lo necesario para la puesta en producción. •Art. 189. Legislatura entiende en reforma agraria y régimen de tierra pública.
Río Negro	<ul style="list-style-type: none"> •Dirección de Tierras y Colonias. •Ministerio de Producción 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 279 de Tierras Fiscales. •Ley 1,475 Complementaria de la Ley de Tierras Fiscales. •Ley 1,982 de Creación del Fondo de Tierras Fiscales. •Decreto 1954/2005 de Creación del Fondo Fiduciario de Reactivación Agropecuaria. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1988. •Art. 29. Estado garantiza la propiedad privada y la armonía con derechos individuales, sociales y de la comunidad. •Art. 74. Ordenamiento territorial compatible con el interés de la comunidad.

02 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Argentina

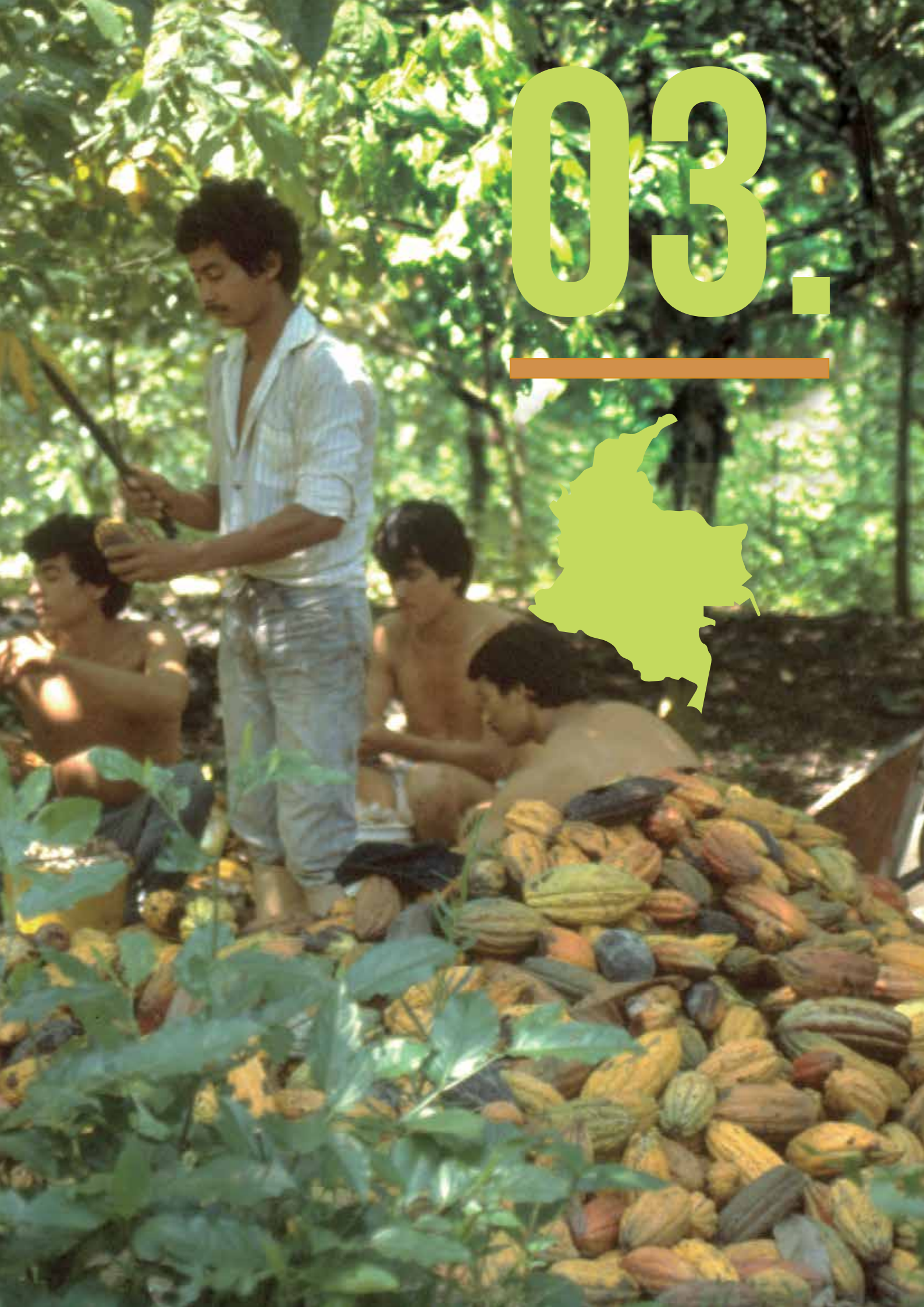
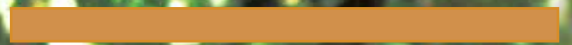
			<ul style="list-style-type: none"> •Art. 75. Régimen de tierras. Tierra como instrumento de producción. Garantiza el derecho al acceso a la propiedad del suelo. Colonización. •Art. 86. Función social del capital. •Art. 90. La propiedad y la actividad privada tiene una función social.
Salta	<ul style="list-style-type: none"> •Dirección General de Inmuebles del Ministerio de Hacienda. •Dirección de Tierras Fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 958 de Creación del Consejo de Colonización de la Provincia de Salta. •Ley 6,570 de Reordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1998. •Art. 75. Propiedad privada tiene función social. •Art. 76. Promoción del desarrollo económico y social rural. Colonización. •Art. 81. Tierra instrumento de producción y objeto de explotación racional. Función Social. •Art. 127. Poder Legislativo legisla sobre la tierra pública.
San Juan	<ul style="list-style-type: none"> •Unidad Ejecutora Provincial de Regularización Dominial. •Ministerio de Infraestructura y Tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 6,836 de Regularización Dominial de Inmueble con Destino a Casa-Habitación Única y Permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1996. •Art. 111. Propiedad privada tiene función social. •Art. 114. Tierra factor de producción no de renta. Objeto de explotación racional. •Art. 115. Colonización. División y adjudicación de la tierra pública. Criterios.
San Luis	<ul style="list-style-type: none"> •Área Reordenamiento Territorial. •Plan "Pioneros del Siglo XXI" del Programa de Gestión y Comercialización. •Ministerio del Campo. •Dirección Provincial de Catastro y Tierras Fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley VII-0239-2004 (5473) de Fomento de las inversiones y el Desarrollo. •Ley N V-0473-2005 de Creación del Ministerio del Campo. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1987. •Art. 35. Función social de la propiedad privada. •Art. 83. Colonización.
Santa Cruz	<ul style="list-style-type: none"> •Dirección de Agricultura de la Dirección General de Recursos Naturales del Consejo Agrario Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 1,009 de Creación del Consejo Agrario Provincial. •Ley 1,392 de Tierras Fiscales Rurales en Zona de Frontera. •Ley 1,824 de Tierras Rurales Fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1998. •Art. 67. La tierra como bien de trabajo y no de renta. •Art. 68. Tierra fiscal •Art. 69. Inembargabilidad del predio y las mejoras. •Art. 70. Eliminación de latifundios. •Art. 71. Población en la campaña.

Red Territorios Visibles

			<p>Creación Consejo Agrario Provincial.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Art. 75. Crédito agrario •Art. 76. Tierras fiscales. Adquirientes y concesionarios.
Santa Fe	•Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 12,091 de Regularización Dominial en Colonias de la “Cuña Boscosa Santafesina” y “Las Gamas – Santa Lucía”. •Ley 12,086 de Entrega de Islas y Lotes Fiscales a Comunidades Aborígenes. 	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 1962. •Art. 15. Propiedad privada tiene función social. •Art. 28. Explotación racional de la tierra. Colonización. Transformación agraria para convertir a arrendatario y aparceros en propietarios. Política crediticia y tributaria.
Santiago del Estero	•Dirección General de Tierras del Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras.	•Ley 5,402 de Tierras Fiscales y reforma Ley 6,460.	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 2002. •Art. 99. Función social de la propiedad rural. •Art. 100. Población Rural. Acceso a la propiedad y colonización. •Art. 105. Función Social de la tierra. •Art. 106. Cesión y venta directa de tierras fiscales para fundación de colonias. Redistribución de la tierra.
Tierra Del Fuego	•Secretaría de Desarrollo y Planeamiento del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 313 de Tierras Fiscales Provinciales. •Ley 597 de Tierras Fiscales. Programa de Desarrollo, Zonificación, Condiciones y Restricciones de Uso del Área Geográfica Denominada Sector Sudoccidental del Territorio Argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego. 	<ul style="list-style-type: none"> •Sanccionada año 1991. •Art. 82. Tierra bien de producción y desarrollo. Colonización.
Tucumán	•Dirección de Agricultura del Ministerio de Desarrollo	•Ley 4,618.	<ul style="list-style-type: none"> •Última reforma año 2006. •Art. 67. Legislatura dispone el uso y enajenación de las tierras de propiedad provincial.

Fuente y elaboración: Sili y Soumoulou, 2011.

03.



LA SITUACIÓN DE COLOMBIA

Johana Herrera Arango

Profesora investigadora del Departamento de Desarrollo Rural - Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la misma universidad.

En Colombia, la reflexión sobre la estructura de la tenencia, uso y distribución de la tierra ocupa un lugar central dentro de una reflexión más amplia sobre la situación del Estado y de la nación colombiana. Una de las razones de su importancia es que esta reflexión permite, por una parte, observar las desigualdades económicas y las relaciones sociales construidas a partir de la disposición, explotación y transformaciones en el uso del suelo y de los recursos naturales; por otra parte, permite dar cuenta de algunos de los problemas estructurales en el país: la alta concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, la informalidad en la tenencia y el despojo causado, entre otros factores, por el desplazamiento forzado de pobladores rurales.

Otra de las razones de la centralidad del debate sobre la tenencia de la tierra es su relación con el actual conflicto armado en Colombia. Muchos estudios coinciden en señalar la estrecha relación del problema agrario y del control de los recursos naturales con el conflicto sociopolítico de más de 50 años que afronta la nación. Esto se da, a pesar de la carencia de cifras claras y rigurosas que permitan dar cuenta de las dinámicas de los mercados de tierras y de la distribución de su propiedad, porque hace más de cuarenta años que no se realiza un censo agropecuario en el país.²⁶

El objetivo de este estudio es proseguir con estas reflexiones, pero desde el punto de vista de las principales características, instituciones, actores y procesos de la ruralidad colombiana. Para ello, la información se ha organizado en 4 capítulos temáticos. El primero describe las características de la estructura de la propiedad agraria en el país, dando cuenta de la dificultad que presentan las cifras catastrales, registrales y estadísticas. En efecto, buena parte del problema de la tierra en Colombia tiene que ver con la falta de sistematicidad en la información sobre quiénes son los propietarios y cómo han adquirido los predios que ostentan. Sin embargo, también hay problemas estadísticos, como el porcentaje de población rural, tema sobre el que hay desacuerdo entre la academia y el Estado: mientras que los sistemas estadísticos del Estado no le dan a la población rural ni el 30% de presencia, recientes estudios independientes indican que un 70% de la población colombiana puede ser considerada rural.

²⁶ Los dos últimos censos nacionales datan de 1960 y 1970. Para encarar esa ausencia de cifras, desde el Estado, se han hecho algunas encuestas, como la Encuesta Nacional de los Hogares Rurales, en 1997, y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), de 2012 y 2013. Sin embargo, todos estos instrumentos han usado distintas metodologías, principalmente, en lo concerniente al tamaño y zonas de las muestras, además de caracterizarse por su falta de continuidad, lo que dificulta los estudios comparados y los análisis históricos. Asimismo, todos estos instrumentos tienen importante información, pero carecen de cobertura nacional, como la ENA que se cita en este informe.

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

Tabla 1. Uso actual y aptitud de los suelos en Colombia

Tipos de uso	Uso actual (ha)	Aptitud (ha)
Agrícolas y silvoagrícolas	4'900,000	21'500,000
Ganadería	39'200,000	19'000,000
Forestal		
Producción	7'400,000	20'542,364
Plantaciones comerciales	364,080	
Cobertura boscosa	48'539,500	55'939,500
Conservación		
Parques nacionales naturales	12'874,393.629 ²⁷	
Biocombustibles		
Caña de azúcar	193,000	Sin información
Palma de aceite	395,585	
Cultivos de uso ilícito	69,000	
Otros usos	239,241	
Total de hectáreas de Colombia	114'174,800	

Fuente: IGAC (2012), INDH (2011), CORPOICA (2002), FAO (2010), FEDEPALMA (2012). Elaboración propia.

El segundo capítulo se adentra en la compleja situación institucional de un país que tiene uno de los conflictos armados internos más antiguos y largos del mundo. Ello dejó como resultado una desconexión y aislamiento entre el campo y las ciudades, así como una escasa presencia del Estado en zonas rurales. Tal situación viene cambiando en los últimos 10 años aprovechando que el sector rural ha recobrado ciertos protagonismos a raíz de la reactivación de los movimientos sociales agrarios y étnicos, y la creciente inversión pública y privada en regiones que antes fueron escenarios de violencia armada y despojo territorial. Lo sui generis de este nuevo escenario es la entrada en vigencia de marcos normativos y políticos de carácter transicional que implican la flexibilización de procedimientos ordinarios de acceso y administración de las tierras para dar cabida a las políticas de reparación de víctimas y a la restitución de tierras.

Finalmente, los dos últimos capítulos están íntimamente relacionados, porque dan cuenta de los principales actores y procesos que simbolizan el actual contexto agrario colombiano, sus principales desafíos, problemáticas, contradicciones y posibilidades. Es importante mencionar que Colombia es un país de luchas sociales en torno a la tierra, los recursos naturales y la representación política desde el momento en que se legalizó la Reforma Social Agraria, en 1961, y se creó la primera asociación importante de campesinos: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), en 1967. Posteriormente,

en los años noventa, el *boom* multiculturalista permitió la visibilización de los grupos étnicos en el país y la mutación de unas fracciones del movimiento campesino, diezmado por la guerra, hacia estas nuevas subjetividades que lograron derechos especiales como el acceso a la propiedad colectiva.

2. CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO RURAL

En Colombia, la información sobre aptitud y uso del suelo, como en todos los otros temas relacionados con tierras y desarrollo rural, tiene un grado de desactualización importante o no incluye la totalidad de la superficie del país. Ante esta realidad, se debe acudir a diferentes fuentes de información –oficiales y no oficiales– para intentar reconstruir y estimar su situación.²⁸

27 De acuerdo con la Oficina de Parques Nacionales Naturales (2014), la superficie total declarada como área protegida es de 14'254,144.24 ha; sin embargo, los datos incluidos en la tabla 1 (12'874,393.6) hacen referencia al área en la superficie continental. En áreas marino-costeras, existen 1'379,750.64 ha protegidas.

28 Berry (2002: 53) señala que los estudiosos de la estructura agraria han sido obligados a confiar en la evidencia catastral (conceptualmente no comparable con un censo agrícola) y en otras fuentes de información parciales y dispersas. Además, la frontera agrícola se ha estado desplazando continuamente y, en los últimos años, la inseguridad rural ha dificultado pensar siquiera en la recolección de dicha información en grandes zonas del país, lo que acentúa la muy deficiente imagen de las tendencias de la estructura y la concentración de la tierra. Sin embargo, cuando no existía este último problema, la clara falta de interés del Gobierno en esos datos, reflejada en la decisión de no emprender o llevar a cabo censos agrícolas, plantea la pregunta de si la decisión de abstenerse de hacerlos puede haber sido estratégica en algún sentido.

Red Territorios Visibles

Tabla 2. Superficie total según uso del suelo en 22 departamentos

Uso del suelo / año	2012	2013	2012	2013	Var%
Uso agrícola	2,963,731	2,755,271	↑ 7.89%	↓ 7.29%	-7.0%
Uso pecuario	30,000,649	30,362,366	↓ 79.87%	↑ 80.29%	1.2%
Uso en bosques	3,594,003	3,897,645	↓ 9.57%	↑ 10.31%	8.4%
Otros usos	1,001,152	800,253	↑ 2.67%	↓ 2.12%	-20.1%
Total	37,559,535	37,815,535			

Fuente: ENA 2012-2013. Elaboración propia.

Una primera fuente son los trabajos realizados por instituciones del Estado, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); intergubernamentales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); e, inclusive, institutos de investigación, como la Corporación Colombiana de Investigación (CORPOICA) o gremios empresariales, como la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA). De acuerdo con la información agregada de estas instituciones, las 114'174,800 ha de Colombia están siendo usadas, principalmente, para actividades forestales y ganaderas (84%), mientras que, en términos de aptitud de la tierra, se viene dando una subutilización de la tierra apta para el cultivo y la actividad forestal, de la mano de una sobreutilización en el lado de la ganadería (ver tabla 1).²⁹

Otra fuente importante de información es la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2012 y 2013, aunque esta solo abarcó 22 de los 31 departamentos existentes en Colombia y excluyó más de 70 millones de hectáreas.³⁰

²⁹Cualquier intervención que pretenda corregir estas brechas entre la aptitud y el uso de la tierra debe tener en cuenta que, en los lugares donde existen grandes cantidades de tierra productiva subutilizada, por lo general, coexisten altos niveles de desigualdad y pobreza (Deininger 2004). De allí que establecer criterios de manejo en regiones con ocupación humana –por ejemplo, en el interior de las áreas naturales protegidas– resulta un gran desafío.
³⁰ Los 22 departamentos que abarcó la ENA son Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Con esta salvedad, los datos de la ENA cubren 37'815,535 ha, de las cuales el 80.2% corresponde a uso pecuario; 7.2%, a uso agrícola; 10.3%, a bosques; y 2.1%, a otros usos (ver tabla 2 y gráfico 1).

Como la ENA no incorpora buena parte de los departamentos con coberturas boscosas, a primera vista, aparece reducida la superficie del territorio nacional con esta aptitud (10.3%); sin embargo, es necesario precisar que buena parte del territorio colombiano se encuentra distribuido en zonas de reserva forestal, parques nacionales y áreas de propiedad colectiva de los grupos étnicos, mayoritariamente localizadas en zonas boscosas que no están incluidas en dicha encuesta. En efecto, datos estimados del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2013) señalan que las zonas de reserva forestal, creadas por la Ley 2 de 1959, constituyen el 44.7% del área total del país; las áreas indígenas se aproximan al 30%; el porcentaje reconocido a los afrocolombianos es el 6%; y las áreas protegidas en parques nacionales naturales corresponden al 11%. Lamentablemente, estas cifras no pueden ser comparadas con el reporte de la ENA, pues dicho instrumento no cubre el total del territorio nacional.

Finalmente, de todas las áreas con coberturas boscosas, el caso de las reservas forestales es el más complejo en cuanto a conflictos de tenencia y

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

uso de la tierra, considerando que buena parte de ellas se encuentra poblada y ha perdido las características ecosistémicas por las que fueron declaradas como reservas al finalizar la década de 1950. De hecho, un estudio oficial estimó que 2.9 millones de personas ocupaban dichas reservas y que reclamaban al Estado colombiano asistencia técnica, salud y opciones de seguridad jurídica en sus ocupaciones (Acción Social 2009).

2.1. Distribución de la tierra

En Colombia, pese a la dificultad de contar con información sobre la tierra, es posible advertir un alto nivel de concentración de su propiedad. Efectivamente, distintos investigadores y centros especializados, sobre la base de información del Estado, infieren un continuum de desigualdad estructural en la propiedad rural, la cual ha mantenido un coeficiente Gini sobre 0.8 desde la década de 1960 (ver gráfico 2).³¹ Desde la perspectiva de las pocas instituciones oficiales que tratan el tema, la concentración de la propiedad de la tierra, entre 2000 y 2011, se presentó más por una compra de tierras nuevas por parte de propietarios antiguos, que por un aumento en las extensiones de las propiedades (Instituto Geográfico Agustín Codazzi 2012).

Por otro lado, no es posible leer la estructura de la propiedad rural sin reconocer que es la síntesis o el resultado de largos años de conflicto armado interno y de disputas por el territorio. Tampoco es posible explicar su estado solo desde la confrontación histórica entre terratenientes y campesinos, o desde el antagonismo entre la gran propiedad y la parcela de producción campesina familiar. En Colombia, hace tiempo, la disputa por la tierra se dinamiza también desde las grandes inversiones nacionales y extranjeras bajo el modelo de desarrollo a partir de los agronegocios, materias primas, explotación forestal y de los recursos no renovables del subsuelo.

Frente al problema estructural de la concentración de la tierra, el intento más importante de democratización de su propiedad lo protagonizó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la cual, en 1960, promovió intensas acciones colectivas y

enfrentamientos con quienes ostentaban la propiedad o el dominio de las tierras rurales más fértiles del país. Este intento tuvo distintas expresiones regionales con una fuerte presencia en el Caribe colombiano y en los departamentos cafeteros. Lamentablemente, hacia las décadas de 1980 y 1990, este movimiento campesino fue diezmado principalmente por el paramilitarismo y el Estado. Aquellos que no fueron asesinados tuvieron que salir huyendo de la persecución o, en algunos casos, mantenerse como desplazados a las orillas de las carreteras que conducían a las tierras que les fueron despojadas.³²

A la ANUC se le acusó de pertenecer a la guerrilla de las FARC y, con esa estigmatización, fue perseguida y desterrada. Sin embargo, lo cierto es que este movimiento campesino rechazó las armas como opción de lucha por la tierra, dado que su apuesta no era solo la propiedad de la tierra, sino, también, la legitimidad del campesinado y su participación como sujetos políticos en las hondas transformaciones que necesitaba y sigue requiriendo la ruralidad colombiana.³³

Mientras se espera que ocurran estas transformaciones, dentro de la estructura de propiedad de la tierra, coexisten pequeñas, medianas y grandes propiedades. En cuanto a qué se entiende por cada una de estas categorías, cabe anotar que existen dos aproximaciones. Por un lado, se encuentra la escala de uso y propiedad, dada por las unidades agrícolas familiares (UAF), la cual varía dependiendo de la aptitud de los suelos, la tecnología disponible para su explotación y la localización geográfica. Desde esta perspectiva, el "microfundio" es aquel que tiene una dimensión menor a 0.5 UAF; la pequeña propiedad se encuentra en el intervalo de 0.5 a 2 UAF; la mediana propiedad está entre las 2 y las 10 UAF; y la gran propiedad es mayor a 10 UAF. Con estos parámetros, se ha elaborado la tabla 3, que intenta describir cómo se han distribuido los porcentajes de microfundios, pequeñas, medianas y grandes propiedades desde 1999 hasta 2009. La principal conclusión es que las únicas que evidencian un incremento en sus niveles de control de tierras son las grandes propiedades.

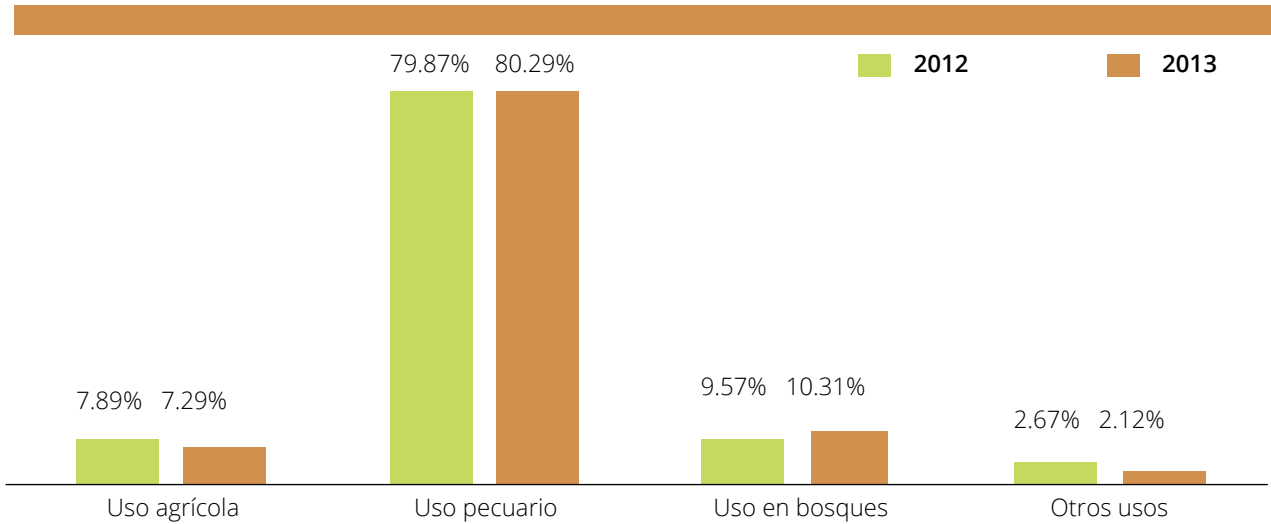
31 Lamentablemente, comparar cada uno de los estudios es difícil, dado que todos parten de fuentes de información distinta o utilizan diferentes formas de medición. Prueba de ello es el uso de varias formas de medición del Gini. La mayoría de los autores toman solo el Gini básico calculado a partir de datos rurales totales sin depurar; otros incorporan solo el Gini de propietarios, el Gini de suelos o el que ofrece una mejor depuración de los datos: el Gini de valor potencial del suelo.

32 Para el investigador Mauricio Uribe, el despojo del campesino ha sido la condición para la obtención de mano de obra barata: "La peculiar geografía del país ha dado lugar a una colonización y ampliación continuas de la frontera agraria, y a un despojo -también continuo- del colono" (Uribe 2012: 483).

33 En la actualidad, la ANUC y otras expresiones organizativas del campesinado colombiano han intentado fortalecerse y activar espacios de diálogo regionales y nacionales. Hoy día, discuten con el Estado el modelo de reparación de lo que fue la derrota del movimiento campesino (Zamosc 1990).

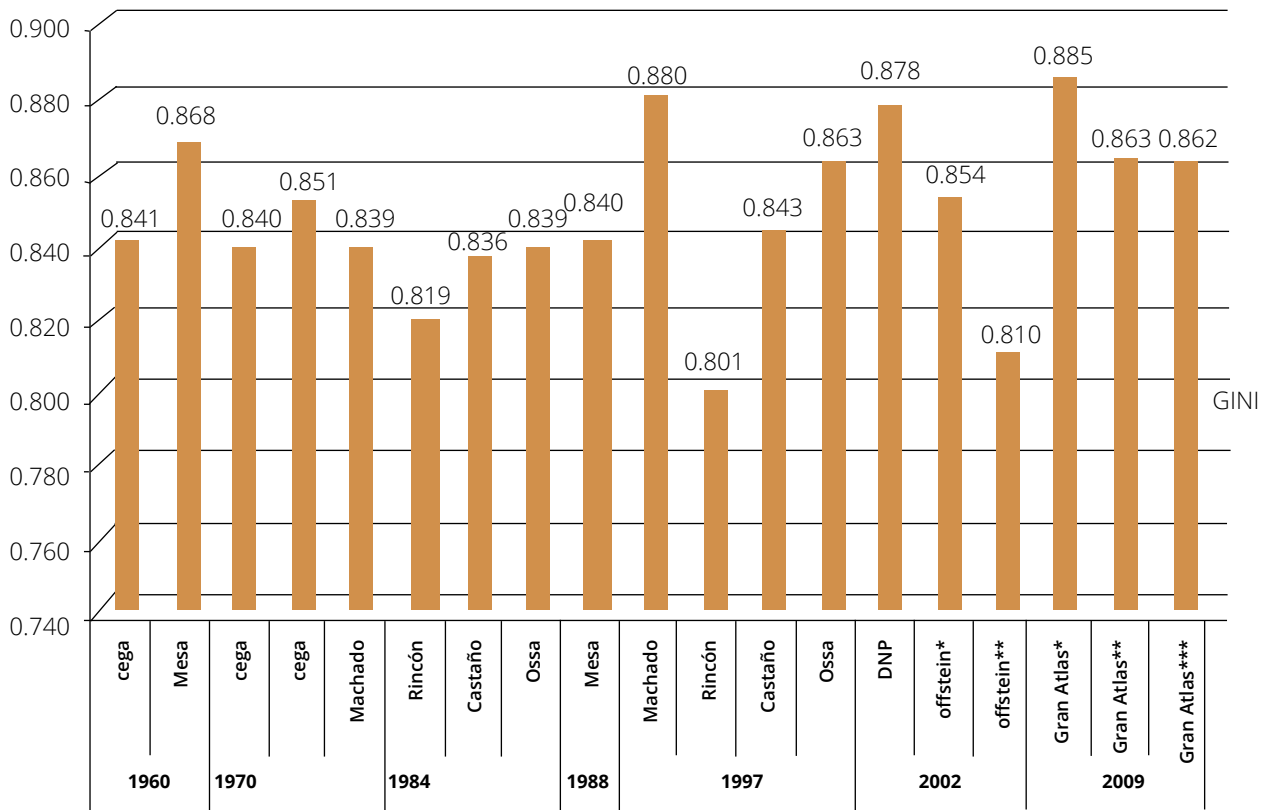
Red Territorios Visibles

Gráfico 1. Comparación del porcentaje de uso del suelo en 22 departamentos incluidos en la ENA 2012-2013



Fuente: ENA 2012-2013. Elaboración propia.

Gráfico 2. Coeficiente histórico de Gini para propietarios y tierras



Cálculos Gini Tierras excepto: Offstein: Ginis filtrados, Tierras Avalúo. Atlas, 2011: *Propietarios, **Tierras. ***Propietarios calidad

Fuente y elaboración: IGAC (2012).

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

Tabla 3. Porcentaje de hectáreas según tipo de tenencia de acuerdo a la UAF (datos aproximados)

Rango/UAF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Microfundio	13.5%	13.6%	12.9%	13.5%	13.3%	10.1%	9.3%	10.6%	9.6%	10%	10.5%
Pequeña propiedad	18.4%	18.4%	18.4%	18.9%	18.3%	18.7%	19.1%	19.4%	18.6%	18.8%	19.1%
Mediana propiedad	28.9%	28.7%	27%	27.6%	26.7%	18.8%	19.2%	19.2%	18.1%	18.2%	18.2%
Gran propiedad	39.2%	39.4%	41.6%	39.9%	41.6%	52.4%	52.4%	50.8%	53.8%	53%	52.2%

Fuente y elaboración: Acción Social 2010.

La segunda aproximación sobre distribución de la tierra y categorías de propiedad corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). Según esta institución del Estado colombiano, el 41% de la superficie actual en manos de privados corresponde a grandes propiedades de más de 200 ha (aproximadamente 15.8 millones de ha); otro 40% tiene la calidad de mediana propiedad y oscila entre 20 y 200 ha (alrededor de 15.4 millones de ha); la superficie restante, aproximadamente 7 millones de ha, se encuentra en poder del 19% de pequeñas propiedades, minifundios y microfundios (ver el gráfico 3).

2.2. Población rural

La población rural colombiana es sujeto de constante transformación. Lamentablemente, las estadísticas oficiales no logran dar cuenta de su actual magnitud, porque el último censo nacional de población se realizó en 2005 y, por razones del conflicto armado que atraviesa el país, importantes lugares de la geografía nacional no fueron incluidos en la muestra, o se cuenta con datos parciales y precarios sobre ellos.

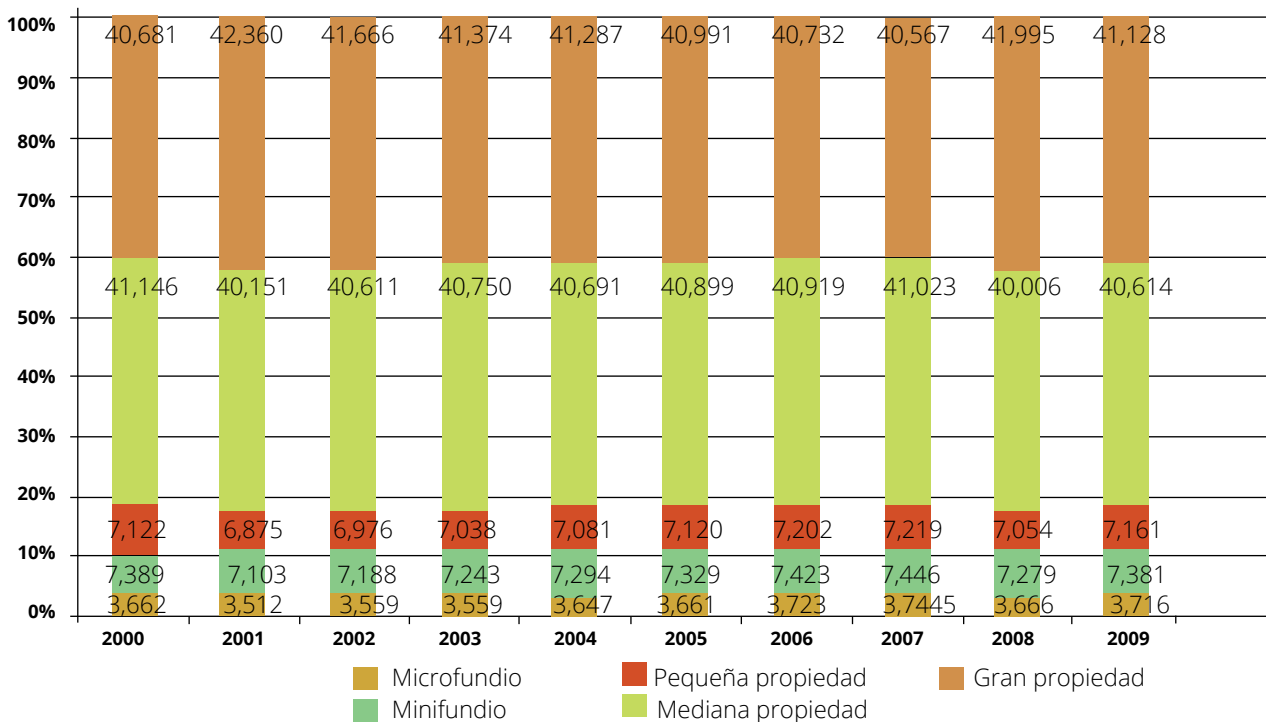
Uno de los documentos que ha evidenciado los problemas de la información sobre población rural en Colombia es el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) de 2011, pues, a partir de su publicación, los análisis

sobre la demografía urbano-rural del país han variado significativamente. De acuerdo con las últimas cifras oficiales de 2005, tan solo el 24.63% del total de 44'977,758 colombianos tenía la condición de población rural (DANE 2009); sin embargo, el INDH, recurriendo a una nueva forma de medición, concluyó que no el 25%, sino el 32% de los colombianos son pobladores rurales y que, en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales.³⁴

Esa diferencia de cifras pone en evidencia que Colombia es un país mucho más rural de lo que el Estado ha sostenido en las últimas décadas. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) insiste en la predominancia de la población urbana amparándose en las altas tasas de migración laboral y en el desplazamiento forzado del campo. Sin embargo, las nuevas cifras difundidas por el INDH permiten conocer que es mayoritaria la población rural que habita en pequeños centros poblados conectados con el sector rural y que el Estado, erróneamente, ha considerado

³⁴ La metodología novedosa se denomina "índice de ruralidad", la cual combina la densidad demográfica con la distancia de los centros poblados menores a los mayores; asimismo, adopta como unidad de análisis el municipio como un todo y no solo el tamaño de las aglomeraciones y asume la ruralidad como un continuo. El informe buscó aplicar un instrumento de análisis para fortalecer la mirada integral del territorio a partir de sus rasgos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011).

Gráfico 3. Evolución de la distribución de la propiedad rural según categorías de tamaño (porcentajes)



Fuente y elaboración: IGAC 2012.

como sectores urbanos. Esto último no significa que no existan importantes transformaciones en la población rural, ni borra la persistencia de las migraciones forzadas y no forzadas.

2.3. Grupos y territorios étnicos

Una parte importante de la población colombiana pertenece a grupos étnicos. Según el DANE (s.f.), se trata de, por lo menos, 13.9% del total de la población, un 10.6% de la cual corresponde a población que se reconoce a sí misma como negra o afrocolombiana (4'311,757 personas), y el 3.3% restante se autoidentifica como indígena (1'392,623 personas)³⁵

Desde el punto de vista de la relación de esa población y la distribución de la tierra, los estudios más recientes señalan

que, en Colombia, 5'396,910 ha se encuentran tituladas en forma colectiva a las comunidades negras y 32'181,508 ha, a las comunidades indígenas (INCODER 2014).³⁶

Para lograr ese reconocimiento a la propiedad colectiva de las tierras, jugó un rol central la Constitución colombiana de 1991. Especialmente para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, esta norma significó la posibilidad de que se les identificara como sujetos colectivos, así como que fueran reconocidas sus prácticas de manejo y apropiación de lugares habitados desde mucho tiempo atrás. Este fenómeno de reconocimiento se ha dado, principalmente, en las tierras bajas del Pacífico colombiano, pero numerosas comunidades y organizaciones del Caribe y de los valles interandinos del país están desafiando la versión legalista de la titulación colectiva e intentan demostrar que también resulta aplicable a ellas.

35 De acuerdo con el DANE, entre 1900 y 2010, en la República de Colombia, se han realizado 11 censos de población; en nueve de ellos, se indagó por la población indígena; en tres, por la población negra o afrocolombiana; y, en uno, por la población romaní o gitana. Tratándose de población indígena, en el país, existen 710 resguardos indígenas, y, además, varias reservas y resguardos de origen colonial, pertenecientes a 86 pueblos indígenas que hablan 64 lenguas nativas.

36 En términos generales, Colombia tiene 14'414,976 predios registrados en la base de Catastro Nacional; 73.5% son predios urbanos y el 26.5% restante son predios rurales. Sin embargo, como sucede en buena parte de los países de Centro y Sudamérica, existe un alto grado de desactualización de la información catastral. En Colombia, en 2012, la desactualización predial para el sector rural superaba el 50% (IGAC 2012).

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

Este cambio, en Colombia, coincide con el giro multicultural a nivel de Latinoamérica. En la década de 1990, con excepción de Brasil, varios países de la región como México, Paraguay, Perú, Argentina, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Ecuador y Venezuela impulsaron proyectos constituyentes que dieron origen a nuevas cartas políticas que incorporaron, con disímiles matices, “un giro hacia la incorporación del multiculturalismo como política de Estado” (Restrepo 2008: 97).³⁷

Desafortunadamente, el reconocimiento de los derechos a la propiedad colectiva de las comunidades negras e indígenas se ha visto afectado por fuertes procesos de desplazamiento forzado y desterritorialización. Las cifras de titulación y de expulsión de población de los municipios mayoritariamente poblados por afrocolombianos muestran una relación positiva y preocupante. En otras palabras, se puede haber reconfigurado la forma de acceso y control del territorio, pero esta todavía coexiste con limitaciones reales al uso, manejo, movilidad e, incluso, formalización del derecho a la propiedad colectiva.

2.4. Mujer rural

En Colombia, ser habitante de las zonas rurales implica estar expuesto a múltiples formas de discriminación y exclusión, pero, en el caso de la mujer, la situación es mucho más grave, a causa de las barreras legales y culturales que debe enfrentar para acceder o recuperar su tierra.

Tan solo el fenómeno de desplazamiento forzado pone de manifiesto la dramática situación de la tenencia de la tierra para las mujeres. Muchas de sus víctimas son mujeres que no han podido acreditar ante el Estado colombiano su pertenencia o legítimo derecho sobre las tierras que abandonaron, o de las que fueron despojadas. Esto último ocurre por varias razones: la informalidad en la tenencia, el papel cultural que se le asigna a la mujer en el hogar campesino, y los altos índices de analfabetismo que impiden que las mujeres puedan hacer uso de los mecanismos jurídicos e institucionales para que se les reconozca el derecho a la tierra. Pese a que, desde 1932, las colombianas accedieron al manejo de los bienes propios, muchas mujeres aún ignoran sus derechos. Esto queda corroborado cuando se observa que, en Colombia, para 1986, solo el 11.2% de las mujeres eran beneficiarias

de los programas de distribución de tierras y, para 1991, año del último dato estadístico con el que se cuenta, este porcentaje se redujo al 11% (León 2011: 12-14).

Lamentablemente, no existen más datos desagregados por sexo que permitan establecer la titularidad de los predios encabezados por las mujeres, ni su extensión o la calidad jurídica; solo se cuenta con algunos estudios sobre la situación de las mujeres víctimas de la violencia política. En estos, no hay duda de que las mujeres son minoría en todas las relaciones jurídicas posibles con la tierra: propietaria, poseedora, ocupante de baldío y heredera.

3. INSTITUCIONALIDAD

La institucionalidad agraria colombiana resalta por su precariedad, su debilidad a escala regional, y por estar dirigida por élites nacionales y locales que favorecen principalmente la agricultura empresarial y la ganadería. Lo que ha ocurrido en el país son una serie de reformas institucionales supeditadas a las variaciones en la economía que han dado forma a modelos de desarrollo rural excluyentes porque, bajo la sombra de la “nueva ruralidad”, lo que están ocasionando es un paulatino abandono del campo por los campesinos, así como cambios permanentes en el uso del suelo.

Recién en los últimos años, el Gobierno colombiano está concentrando algunos esfuerzos en el apoyo a la microempresa rural, y en las adjudicaciones de tierras y territorios en los baldíos de la nación. Tan solo este pequeño cambio en la política ha permitido que, en los últimos años, se adjudiquen cerca de 4'100,000 ha a favor de campesinos (34%), comunidades negras (30%), desplazados (1.4%), indígenas (32%) y otros (2.6%) (Ministerio de Agricultura 2012).

3.1. La organización estatal

Las principales instituciones involucradas en el acceso y uso de la tierra, y sus ámbitos concretos de actuación figuran dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria, que creó la Ley 160 de 1994, así como dentro de algunas de sus reformas, como la introducida por el Decreto 4,145 de 2011 (ver gráfico 4).

En mayor o menor medida, la creación o adecuación de esas instituciones certificaron los esfuerzos del Estado colombiano para que los organismos competentes en materia agraria tengan presencia y enfoque regional con miras hacia una descentralización del sector. Desafortunadamente,

³⁷ Coincidentemente, ocurrió un cambio importante en el discurso de varias agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo, entre otras, las cuales no solo incluyeron en sus programas los discursos multiculturales, sino que participaron de la puesta en marcha de políticas que incluyeran esta perspectiva.

estos objetivos han encontrado obstáculos, por un lado, en la propia heterogeneidad y debilidad intrínseca de las instituciones del Gobierno central (Bogotá), y, por otro, en que el poder estatal es retado constantemente por las élites que ostentan la propiedad de la tierra, por las guerrillas, los grupos paramilitares y el narcotráfico (Reyes 2009). Ante esta realidad, la respuesta del Gobierno central ha sido vacilante y, en el mejor de los casos, se ha limitado a dictar directrices a las regiones que, a falta de gobernabilidad, apelan a relaciones jerárquicas para imponer políticas descontextualizadas.³⁸

Naturalmente, los que han aprovechado la debilidad del Estado en las regiones son las mismas élites regionales y los grupos armados que, actualmente, se disputan el control de las instituciones públicas, como parte de su apuesta mayor por el control territorial. Son ellos los que bloquean cualquier intento por resolver el problema de la concentración de la tierra o reconocer a los campesinos como actores decisivos en el diseño y ajuste institucional que requiere el Estado. Para Reyes (2009), Colombia perdió la oportunidad histórica de realizar la reforma de la estructura agraria con la Ley 135 de 1961, así como de resolver los conflictos entre campesinos y terratenientes, precisamente, al no encontrar caminos institucionales que le dieran soporte y continuidad a la redistribución de la tierra o al reconocimiento de plena ciudadanía al campesinado.³⁹

Pese a todo, es importante conocer la estructura organizacional del sector agrario colombiano, encabezada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que depende directamente del presidente de la República. En este, destacan algunas instituciones descentralizadas como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Corporación CORPOICA, constituida como organización de derecho privado, pero que, actualmente, es financiada en forma mayoritaria por el Estado y que constituye la principal

institución de investigación y desarrollo tecnología con en el sector agropecuario (Piñeiro 1998).

3.1.1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Además de encabezar el sector agrario colombiano, tiene como funciones específicas la formulación, coordinación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, forestal, pesquero y de desarrollo rural con criterios de descentralización. Buena parte de las entidades que se detallan a continuación están adscritas a este Ministerio o coordinan sus actuaciones con las políticas diseñadas desde esta instancia de gobierno.

• Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)

Es una entidad vinculada al MADR que se encarga de ejecutar y coordinar las políticas de desarrollo rural integral establecidas por el Gobierno nacional. Fue creada mediante el decreto 1,300 de 2003,⁴⁰ como resultado de la supresión y fusión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). Su propósito es facilitar el acceso de las comunidades rurales a los factores productivos y bienes públicos, para contribuir con la mejora de su calidad de vida. Asimismo, tiene la responsabilidad de operar las convocatorias para el otorgamiento de subsidios para adquisición y adecuación de tierras. Se ocupa, también, de la titulación de baldíos, de la administración de los predios de extinción de dominio, y del adelanto de los procedimientos de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, así como de la titulación de los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas.

El INCODER es una de las entidades más protagónicas en Colombia, tanto por sus aciertos como desaciertos. Se le cuestiona que, durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010), tuviera un marcado énfasis en el apoyo a grandes productores agroindustriales, y dejara de lado su misión de facilitar a los pequeños y medianos productores rurales el acceso a la tierra y demás factores productivos. Por otra parte, varios de sus funcionarios más destacados están respondiendo ante la justicia colombiana por presuntas relaciones con actores armados del paramilitarismo y actos de despojo de tierras.

38 A principios de la década de 1990, el Gobierno, con apoyo de la cooperación internacional, impulsó una reforma institucional del sector agropecuario que tuvo grandes pretensiones. Se apostó, entre otros aspectos, por el fortalecimiento de los dispositivos financieros del sector rural a través de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), así como al proceso de descentralización de las actividades del Ministerio de Agricultura (Piñeiro 1998). Sin embargo, a pesar de que las sucesivas reformas institucionales llevadas adelante durante la década de 1990 respondían a estos objetivos generales, estas no parecen haber tenido la claridad y unidad de criterio necesarias para lograr los fines buscados. Desde este punto de vista, la reforma institucional ha sido incompleta y es todavía un proceso inconcluso (Ramírez y González 1997).

39 En realidad, los intentos de cambio de la estructura de distribución de la tierra, iniciados con la aprobación de la Ley de Reforma Agraria (Ley 135 de 1961 y sus modificaciones introducidas por la Ley 1 de 1968), produjeron, entre otros efectos, la expulsión de aparceros, arrendatarios y colonos de la gran propiedad. Como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), alrededor de la reforma se dieron enfrentamientos entre una clase terrateniente regional entroncada con los poderes políticos local y nacional, y una fracción modernizante del Partido Liberal que defendía estas reformas a favor del campesinado. Los propietarios estaban organizados en torno a la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) y FEDEGÁN (Federación Colombiana de Ganaderos), que participaban en las decisiones de las políticas públicas y fueron férreos opositores de la Reforma Agraria.

40 El INCODER fue modificado posteriormente mediante el Decreto 3,759 de 2009.

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

•Banco Agrario de Colombia S.A. (BANAGRARIO)

Es una entidad financiera estatal que tiene como objetivo principal prestar servicios bancarios al sector rural. Cuenta, actualmente, con 742 sucursales y financia actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. Este banco es una sociedad de economía mixta de orden nacional, del tipo de la sociedad anónima, pero sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado. Existe desde el 28 de junio de 1999.

•Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

En el marco de la Ley 1,448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución, se crea este órgano administrativo del Gobierno nacional que tiene a su cargo la ejecución de la restitución jurídica y material de las tierras despojadas en el país por el conflicto armado.

De acuerdo con su ley de creación, le corresponde a esta unidad llevar, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los jueces o magistrados de restitución de tierras y, en el caso de

que no sea posible la restitución, previa orden judicial, se encarga de compensar a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa. Para este último propósito, la unidad cuenta con un fondo a través del cual puede cumplir con sus funciones y las órdenes judiciales.

•Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)

Es un fondo creado por la Ley 16 de 1990 que tiene, entre sus líneas estratégicas, el financiamiento, la innovación y el fortalecimiento institucional en el sector agropecuario. Durante los últimos años, se ha logrado posicionar como una entidad autónoma y especializada en el manejo de los recursos de crédito agropecuario.

•Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)

Recientemente creada mediante el Decreto Nacional 4,145 de noviembre de 2011, la UPRA tiene como misión modernizar y hacer más técnica la labor de planificación del desarrollo rural, del uso del suelo, de la identificación y del tratamiento de conflictos ambientales. Esta unidad está liderando la investigación y los programas estratégicos en materia de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural, mercado de tierras, mejoramiento cartográfico para la elaboración de planes de ordenamiento productivo a través de procesos piloto con cadenas productivas como el caucho, la palma de aceite y el cacao, y en proyectos de zonificación forestal.

3.1.2.Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho es una entidad del nivel central que lidera el desarrollo de políticas públicas en materia de justicia y amparo efectivo de los derechos, pero que, además, tiene como instituciones adscritas a la Superintendencia de Notariado y Registro, y a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, ambas con importantes funciones en el área de seguridad jurídica de la tierra.

•Superintendencia de Notariado y Registro

Está encargada de la orientación, inspección, vigilancia y control, seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, así como de la actividad notarial. Con la puesta en vigencia de instrumentos de justicia transicional (Ley 975 de 2005), la Superintendencia asumió el encargo de implementar un sistema de información sobre bienes despojados



por los actores armados ilegales.⁴¹ Asimismo, se ha posicionado como una entidad con participación activa en la recuperación de los baldíos, los parques nacionales naturales y las tierras que han sido usurpadas a los campesinos.

•Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

Son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro que se encargan del registro de la información jurídica de los inmuebles en el ámbito urbano y rural. En estas instancias, se realiza la inscripción de los actos relativos al dominio y otros derechos reales sobre inmuebles comprendidos en documentos públicos.

Estas oficinas también intervienen en las rutas de protección de tierras abandonadas a causa de la violencia política, dado que está a su cargo la anotación de prohibiciones de enajenación sobre los folios de matrícula inmobiliaria de las propiedades localizadas en zonas de desplazamiento; asimismo, tienen funciones importantes en materia de restitución de bienes.

3.1.3.Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior es una entidad del Gobierno central encargada del diseño e implementación de las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, entre ellos, de los que corresponden a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Para ello, cuenta con tres importantes direcciones:

•Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Formalmente, se encarga de asesorar en la formulación y apoyar el seguimiento de la política pública orientada al reconocimiento, protección y desarrollo de la diversidad étnica y cultural para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que vele por su integridad y promueva sus derechos. En la práctica, sin embargo, su participación en estos ámbitos es poco activa.

41 La 'justicia transicional' es toda aquella medida excepcional y transitoria desarrollada por un Estado para enfrentar graves violaciones de derechos humanos originadas en el marco de un conflicto armado o de un estado de excepción. Pese a cuestionarse la aplicación de la justicia transicional a situaciones no propiamente de postconflicto, el Estado colombiano introdujo este concepto durante las discusiones legislativas que dieron origen a la Ley 975 de 2005, denominada "Ley de Justicia y Paz" (Abuchaibe 2011). El contexto en el que se dio esta norma fue el proceso de negociación del Gobierno colombiano con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) para conseguir su desmovilización y su objetivo formal es crear un mecanismo especial de persecución penal, que establezca la obligación de la reparación a las víctimas y condicione el beneficio de pena alternativa a la contribución al esclarecimiento de la verdad.

Adicionalmente, apoya a la Dirección de Consulta Previa en la realización de los procesos de consulta que se realicen en el terreno para proyectos de desarrollo que afecten a las comunidades que tiene a su cargo.⁴² En cambio, cuando se trata de la adopción de medidas legislativas y administrativas del nivel nacional, su labor incluye la coordinación y realización misma de los procesos de consulta previa.

•Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías

De manera oficial, tiene a su cargo promover el reconocimiento a la diversidad étnica de los pueblos indígenas y rom, así como el ejercicio de sus derechos.⁴³ Como parte de esta labor, asesora, elabora y propone la formulación de la política pública en beneficio de estos pueblos, particularmente en lo concerniente a la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de sus derechos étnicos y culturales. No obstante, en la práctica, su participación en estos ámbitos es poco activa.

Al igual que la dirección anterior, apoya a la Dirección de Consulta Previa en la realización de los procesos de consulta que se realicen en terreno para proyectos de desarrollo que afecten a las comunidades que tiene a su cargo. Del mismo modo, cuando se trata de la adopción de medidas legislativas y administrativas del nivel nacional, su labor incluye la coordinación y realización misma de los procesos de consulta previa.

•Dirección de Consulta Previa

Esta dirección es responsable de garantizar el debido proceso en el cumplimiento del derecho fundamental de la consulta previa, tanto en áreas de influencia de un proyecto, obra o actividad, como frente a una medida legislativa o administrativa, formalmente, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

3.1.4.Ministerio Público

El Ministerio Público de Colombia es un ente autónomo conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías (a nivel municipal). Estas entidades están facultadas para vigilar el cumplimiento de la Constitución Política del país, analizar el cumplimiento de

42 Su labor de apoyo es muy importante porque certifica la presencia o ausencia de grupos y territorios étnicos en áreas prioritarias para la implementación de proyectos de desarrollo. Esto ha hecho que su actuación, como en el caso de la Dirección de Asuntos Indígenas, sea motivo de constante polémica.

43 La comunidad gitana o pueblo Rom llegó a Colombia desde la época colonial.

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

las leyes, las decisiones judiciales y administrativas, pero, sobre todo, el carácter del Ministerio Público reside en proteger los derechos de las personas y velar por su efectividad.

Desde la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), establecido por la Ley 387 de 1997, en concreto, frente a la prevención y protección de abandonos y despojos territoriales, las dependencias del Ministerio Público adquirieron competencias en materia de procedimientos relacionados con el acceso o la protección de tierras y territorios de grupos étnicos. Por esta y otras razones, se le ha denominado “la puerta de entrada” al sistema de protección y juegan un papel fundamental en la restitución de tierras.

3.1.5. Departamento Nacional de Planeación

Es un órgano administrativo que depende directamente de la Presidencia de la República. Tiene la misma categoría que un ministerio, pero carece de iniciativa legislativa. Si bien en líneas generales se trata de una entidad de carácter técnica que impulsa el diseño, la orientación y la evaluación de las políticas públicas en el campo social, económico y ambiental, interesa resaltar su labor, porque ha tenido un rol destacado en el diseño y la adopción de la política de tierras a nivel nacional.

3.1.6. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

El DANE es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Depende directamente de la Presidencia de la República y, además de proveer información sobre el sector agropecuario, tiene como institución adscrita al Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

• Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Es la entidad encargada de producir la cartografía oficial del país, de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, de realizar el inventario de las características de los suelos y de adelantar investigaciones geográficas. Actualmente, posee la información física de las tierras en Colombia, y funciona a nivel nacional y regional, aunque, en este último caso, exclusivamente en lugares donde existen catastros descentralizados como en Antioquia, Cali, Bogotá y Medellín.

3.1.7. Otras autoridades

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Unidad de Parques Nacionales Naturales, y las Corporaciones Autónomas Regionales, todas estas

autoridades ambientales, poseen la información y toman las decisiones en cuanto a la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de los territorios con importancia ambiental. Así, estas entidades se encargan del manejo de los playones, madrevejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad del Estado. También tienen a su cargo tanto las sabanas comunales y cuencas de los ríos, como el manejo de los parques nacionales naturales, las reservas forestales, entre otros.

3.1.8. Notarías

El notariado es un servicio público e implica el ejercicio de la fe notarial. La fe pública o notarial otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el notario. En materia de tierras, su labor es importante, dado que, ante esta instancia, se celebran contratos de compra y venta de bienes inmuebles rurales, y se protocolizan negocios entre campesinos y otros actores. La labor de los notarios en los sectores rurales ha destacado, generalmente, por su gran desconocimiento de los problemas estructurales que agobian al país.

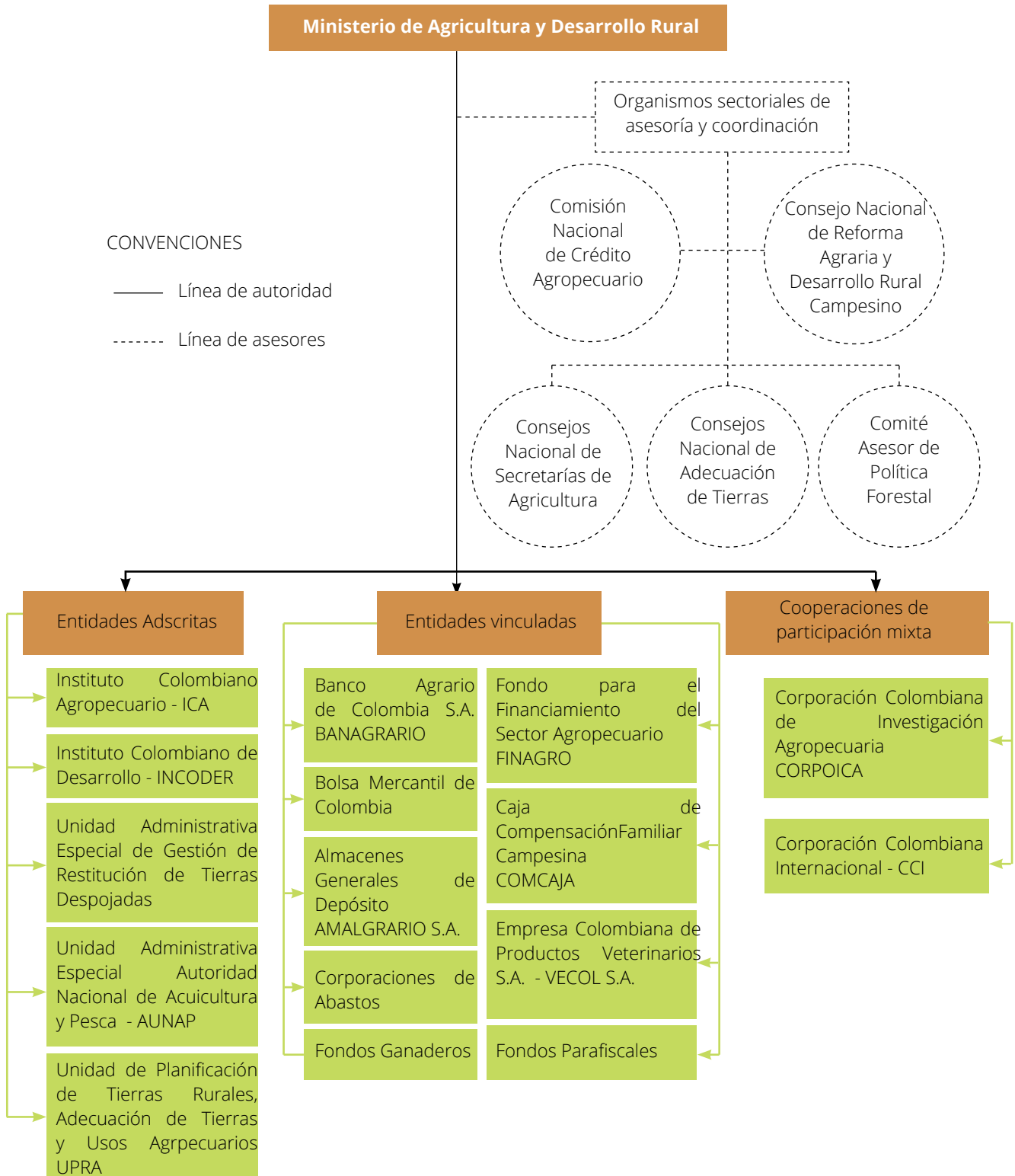
Después de este recuento de las instituciones con competencia en materia de tierras, queda claro que los problemas territoriales y de desarrollo rural no residen en la falta de entidades, sino en la falta de celeridad y coherencia de las funciones de estas y su interdependencia en los contextos regionales. Es más, durante muchos años, sobre todo en las últimas décadas de agudización del conflicto armado, la presencia del Estado fue precaria o fue activa en el despojo de tierras.

Pensamos que, en el fondo, existe un problema que no se supera con la expedición de leyes o la creación de instituciones: a los campesinos y grupos étnicos en Colombia les cuesta mucho recobrar la confianza en el Estado y sus instituciones, y ello tiene hondas y legítimas razones que deben ser contextualizadas y ubicadas históricamente en los momentos de las reformas agrarias fallidas y de la criminalización de las organizaciones campesinas.

3.2. El marco normativo

El marco normativo sobre el acceso, el uso y la disposición de la tierra en Colombia abarca, por lo menos, medio centenar de instrumentos de la legislación nacional e internacional con carácter vinculante. Esta gran cantidad de normas se caracteriza por reflejar las principales

Gráfico 4. Organigrama de instituciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



Fuente y elaboración: MADR 2014.

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

tensiones políticas existentes en el país.⁴⁴ Adicionalmente, trae consigo la dispersión y superposición de competencias que combinan procedimientos ordinarios y especiales, sobre todo, por la puesta en vigencia de instrumentos de índole transicional.

Buena parte del citado marco normativo es fruto de procesos de reformas agrarias que, aunque truncadas, dejaron un legado normativo que protege el derecho a la propiedad individual o introduce algunas instituciones de protección de los derechos colectivos de los campesinos, como, por ejemplo, las zonas de reserva campesina. En cuanto a la situación de los grupos étnicos, luego de la aprobación de la Constitución Política de 1991, el país experimentó un giro multiculturalista y, bajo esta óptica, se profundizó el marco de derechos a la tierra de comunidades indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, una de las críticas más recurrentes a todo este marco normativo sobre tierras y territorios es haber sido producido con total desconexión del fenómeno del conflicto armado. Por lo tanto, aun con la existencia de una legislación especial para las víctimas de la violencia, estas últimas encuentran obstáculos legales para revertir el despojo de sus derechos patrimoniales.

En opinión de expertos, Colombia se ha caracterizado por tener normas y políticas agrarias hechas a la medida de la coyuntura y de los intereses de los grupos de mayor capacidad y poder de la sociedad rural. En general, según Salgado (2012), estas políticas tienen las siguientes características:

- (a) Una homogenización de los instrumentos y las estrategias para el sector agrario.
- (b) Una pérdida de la diferenciación social, regional y de grupos étnicos bajo la consideración de que el mercado terminará por ponerlos a todos en el mismo lugar.
- (c) La excesiva representación gremial por línea de producto (café, ganadería, maíz, arroz, etcétera), en lugar de atender necesidades de grupos sociales.
- (d) La reducción en la inversión –especialmente en aspectos clave como la investigación y el acompañamiento técnico– y por mantener gastos de funcionamiento.

Ad portas de cumplir 20 años de vigencia, la norma más importante en materia agraria de Colombia es la Ley 160 de 1994. Es, quizás, junto con la legislación para grupos étnicos, uno de los principales desarrollos normativos postconstituyente. A través de esta ley, se creó el

44 En opinión de García (1993), los textos normativos deben ser considerados como resultado de relaciones de poderes disfuncionales entre la nación y las regiones sobre la base de la eficacia simbólica del derecho.

Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y se establecieron importantes disposiciones sobre redistribución de la tierra, acceso preferente para campesinos, regulación de subsidios y otros asuntos.⁴⁵

Este instrumento normativo y sus decretos reglamentarios son los que definen que los campesinos son los sujetos beneficiarios de la Reforma Agraria y que, para beneficiarlos, existe un límite material: el acceso a la tierra debe darse de acuerdo con la unidad agrícola familiar (UAF) que, para ser explotada, solo requerirá, normalmente, del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, en caso la naturaleza de la explotación así lo requiera (Ley 160 de 1994).⁴⁶ Ahora bien, la metodología para definir la UAF es motivo de polémica, en primer lugar, porque, al estar estandarizada, no es fácil responder a la pregunta de cuánta tierra requiere realmente una familia campesina para tener un proyecto de vida sostenible, sobre todo, si consideramos la heterogeneidad regional; en segundo lugar, porque los casos de acumulación indebida de las UAF son frecuentes.

Bernal y Restrepo (2014: 95) han reflexionado sobre el primer aspecto y han señalado que la UAF, en extensión, representa un máximo de adjudicación, aunque, por regla general, los promedios históricos recientes han evidenciado que las adjudicaciones de baldíos y de tierras del subsidio integral de tierras no llegan a estos máximos, pues se han repartido microfundios y minifundios que, de entrada, no alcanzan para generar los dos salarios mínimos a los que hace referencia la ley.

Respecto a la acumulación de UAF, la anterior administración del INCODER realizó acciones deliberadas de recuperación de baldíos ocupados y apropiados que excedían los límites. Uno de los casos mejor documentados es el de la empresa Mónica Colombia S.A.S., conocida como “Mónica Semillas”, pues esta y sus filiales no solo acumularon tierras objeto de Reforma Agraria, sino que accedieron a recursos públicos para

45 El artículo 1 de la Ley 160 de 1994, dice, a la letra, lo siguiente:

Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta ley tiene por objeto: Primero: promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina. Segundo: reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional [...].

46 La UAF está concebida como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme con las condiciones agroecológicas de cada zona y con la tecnología adecuada, permite a una familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

financiarse. De acuerdo con el fallo de la Superintendencia de Sociedades de Colombia, sobre la base de numerosas pruebas, incluida una visita oficial a los predios con la intervención de un experto agrónomo, se concluyó que tres de las compañías del Grupo Mónica sirvieron como un instrumento para burlar la ley.⁴⁷

Casos como este reafirman la desarticulación entre la normatividad y la práctica en materia agraria, pero también en lo concerniente a los recursos naturales. En este último rubro, pese a que la propiedad de los recursos naturales y del subsuelo está en cabeza de la nación, desde la Constitución Política de 1886, es evidente que existe una arraigada costumbre de atribuirse la propiedad privada de recursos naturales por parte de particulares, ya sea como propietarios de predios o como ocupantes de baldíos (Garay 2013). La existencia de este problema se ha hecho evidente con los crecientes conflictos mineros en el país. Diversos estudios coinciden en señalar que no se ha desarrollado un sistema de justicia ambiental transnacional de carácter transtemporal y que, más bien, prevalecen esquemas normativos y regulatorios diferenciales entre países proveedores de recursos naturales no renovables, en muchas ocasiones, con la nivelación de estándares a la baja (Contraloría General de la República 2013).

Otro elemento importante del marco jurídico de tierras es la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1,448 de 2011 y sus reglamentos, por ser parte del denominado “proceso transicional” que encara Colombia durante los últimos años. Se trata de una norma que oscila entre los anhelos de paz, y la persistencia de la guerra e impunidad. Formalmente, enuncia como objetivo el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado colombiano, luego de que el Gobierno de Álvaro Uribe negara su existencia durante sus dos períodos de mandato, y de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, con garantías de no repetición. En el plano de los derechos sobre la tierra, la ley prevé el diseño e implementación de una política mixta de reparaciones, con una vertiente dirigida a la restitución de tierras por vía judicial, y otra dirigida al diseño e implementación de un mecanismo extrajudicial y masivo de reparación integral a las víctimas por vía administrativa, que comprende el otorgamiento de una indemnización, medidas de rehabilitación, de satisfacción y garantías de no repetición.

Como señala Martínez (2013), dicha demostración de voluntad política es representativa por lo inusual, pero también resulta extraña y debatible en tanto existen una serie de factores que dificultan su implementación integral: desde una formulación que, de por sí, presenta varias inconsistencias a lo largo de sus casi ochenta páginas de extensión y que dificultan su puesta en práctica, hasta el hecho de haber sido pensada para una situación transicional, cuando en Colombia persiste el conflicto que no solo es armado, sino fundamentalmente político y socioeconómico.

El gráfico 5 resume el marco jurídico colombiano referido a la tenencia de la tierra, organizado alrededor de los principales grupos temáticos. Cabe anotar que, en Colombia, se reconoce la existencia del derecho propio de los grupos étnicos, y el derecho a la autonomía para resolver y administrar las tierras colectivas. Sin embargo, existe una gran deuda de sistematización y análisis de estas modalidades jurídicas de ordenamiento y jurisdicción especial de pueblos indígenas y afrodescendientes.



47 Véase el fallo de la Superintendencia de Sociedades de octubre de 2013. Se trata de un fallo histórico que, por primera vez, sienta una jurisprudencia para sancionar a grandes empresarios que acapararon tierras baldías en la región de la Altillanura, al oriente del país; para ello, utilizaron perversamente las sociedades por acciones simplificadas (S.A.S.), que les permitieron ocultar actos ilegales de compra y ventas de tierras violando todas las restricciones existentes en la normatividad nacional.

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

Gráfico 5. Pirámide de jerarquía normativa en Colombia



Elaboración propia.

3.3. Las principales políticas

Un reciente libro escrito por Bernal y Restrepo (2014) indica que, del diagnóstico general de la estructura de la propiedad agraria en Colombia, se derivan dos problemas que son el palo en la rueda para una política de desarrollo rural moderna y con equidad: la alta concentración y el minifundio improductivo. Tal como se mencionó en el primer capítulo de este documento, Colombia tiene uno de los índices de Gini más elevados del mundo en cuando a tenencia de la tierra.

Ante esa realidad histórica, en el país, existe un conjunto de procedimientos agrarios que pretenden la intervención directa en los conflictos asociados a la propiedad, aprovechamiento y uso de tierras rurales. Todo ello se da en el marco de relaciones políticas y conflictos de interés muy marcados entre los contextos nacionales y locales. Tales procedimientos se dividen en dos: los referidos a grupos étnicos y los que involucran a los demás habitantes rurales. Dentro de estos últimos, existen los procedimientos orientados a la gestión de baldíos o tierras de la nación; otro grupo está destinado a la regulación del uso y manejo de terrenos comunales; finalmente, están los que buscan incidir en predios considerados como no adjudicables.

Así, una de las políticas más visibles y estratégicas en el marco del Gobierno de Juan Manuel Santos es la recuperación de predios indebidamente ocupados. Consiste en recuperar y conservar, entre otros, los playones y las sabanas comunales, terrenos que son propiedad de la nación, mientras no se acredite mejor derecho por parte de terceros. Otro procedimiento similar, pero menos usado, sobre todo porque coincide con regiones ganaderas donde impera la ilegalidad, es el concerniente al uso y manejo, también, de playones y sabanas comunales, pero que constituyen reserva territorial del Estado.

Otra figura sobresaliente de las actuales políticas de tierras son las zonas de reserva campesina (ZRC), que son mucho más que una propuesta de ordenamiento social, productivo, territorial y de autonomía campesina.⁴⁸ Fueron creadas, formalmente, por la Ley 160 de 1994, durante el Gobierno de César Gaviria. Actualmente, existen seis

ZRC creadas con todos los procedimientos y otro número similar tiene suspendido el proceso de creación por parte del INCODER. Aunque se sostiene reiteradamente que el Ministerio de Defensa está ejerciendo oposición a la figura, el universo de propuestas de nuevas ZRC supera las 50 en todo el país (Estrada 2014).

Para Machado (2013) las ZRC son territorios en los que se configura una estructura agraria compuesta de pequeños productores campesinos. Su finalidad es buscar la estabilización de estas sociedades rurales, que están sometidas a muchos riesgos –entre ellos, que los avances de la concentración de la tierra los saquen del campo–, así como alcanzar una mejor protección por parte del Estado.

Igualmente importante es la titulación de tierras a los campesinos y comunidades negras. Esta política ha coincidido con un retorno al interés sobre el sector rural por el Gobierno de Juan Manuel Santos y del país en general, en buena medida, porque se han activado los procesos de movilización y las acciones colectivas del campesinado y los grupos étnicos. También la reactivación del INCODER fue vital, al tratarse de la entidad encargada del desarrollo rural y de la titulación de tierras. Así, con el concurso de esta institución se han titulado o adjudicado más de 2 millones de hectáreas a favor de personas y grupos en condición de vulnerabilidad (ver tabla 5).

Sin embargo, no se puede negar que la titulación colectiva, tanto a resguardos indígenas como a comunidades afrocolombianas, ha estado relativamente estancada en los últimos años. Ciertamente es que estas poblaciones han tenido acceso preferente a la tierra y las cifras de titulación colectiva reportadas por el INCODER son, en términos cuantitativos, de las más altas en el mundo, pero se advierte un retroceso en el reconocimiento del derecho fundamental al territorio. En el caso de las tierras colectivas de comunidades negras por fuera de la cuenca del Pacífico, el Estado solo ha entregado, en los últimos 5 años, 3 títulos que no superan las 3 mil ha; de manera paralela, ha rechazado más de 50 solicitudes de comunidades que reclaman que se les reconozca su tierra bajo la Ley 70 de 1993.

Tratándose de indígenas, las deudas son históricas. El saneamiento y la ampliación de más del 50% de los resguardos existentes parecen no llegar a buen término. El Estado se excusa de su incumplimiento de metas bajo el escudo de la falta de presupuesto, pero lo cierto es que la propiedad colectiva de los indígenas es un impedimento para los proyectos de desarrollo e inversión y puede ser esta la verdadera razón para no continuar apoyando la

⁴⁸ Las ZRC tienen, en sus orígenes, varios propósitos: controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria; evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica; crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos de escasos recursos; y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos (Ferro y Tobón 2012).

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

Tabla 4. Zonas de reserva campesina constituidas⁴⁹

ZRC	Departamento	Área (ha)	Población	Resolución/fecha
Pato-Balsillas	Caquetá	88,401	7,500	055-18/12/97
Valle del río Cimitarra	Antioquia-Bolívar	184,000	35,810	028-10/12/02
Cabrera	Cundinamarca	44,000	9,300	046-07/11/00
Arenal-Morales	Bolívar	29,110	3,500	054-22/06/99
Guaviare-Calamar-Retorno	Guaviare	463,600	14,054	054-18/12/98
Bajo Cuembi y Comandante	Putumayo	22,000	4,700	069-18/12/00
Totales	6	831,111	74,864	

Fuente: INCODER (2013). Elaboración propia.

Tabla 5. Hectáreas formalizadas y adjudicadas

Modalidad	Indicadores reportados		Meta estimada (agosto 2010/diciembre 2013)		Avance	
	ha	Familias	ha	Familias	% de ha	% de familias
Titulación de baldíos a Campesinos	1'129,446	37,449	1'216,000	60,800	93%	62%
Titulación de baldíos a entidades de derecho público	944	0				
Adjudicación de predios Fondo Nacional Agrario	18,337	2,211	49,660	4,922	37%	45%
Constitución, ampliación o saneamiento de resguardos	713,207	11,306	355,125	16,896	201%	67%
Titulación colectiva a comunidades negras	178,885	8,002	293,467	9,098	61%	88%
Adjudicación subsidio integral de tierras	26,145	3,968	56,250	11,325	46%	35%
Total ha titulación / adjudicación	2'066,964	62,936	1'970,502	103,041	105%	61%

Fuente y elaboración: INCODER (2013).

⁴⁹ Actualmente, existen más de cincuenta organizaciones que están proponiendo al Estado colombiano la conformación de Zonas de Reserva Campesina. Existen avances importantes en el procedimiento administrativo en varias regiones: los Montes de María, el Catatumbo, el Ariári Guejar, Lozada Guayabero, Sumapaz, Inza-Paez-Totoró, Tuluá y la Serranía del Perijá en el Cesar.

seguridad jurídica de estos lugares que resguardan la vida de más de 60 pueblos a lo largo y ancho del país.⁵⁰

Finalmente, consustancial a la Ley 1,448 de 2011, el país aplica una política para la restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado. Esta política, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), ha recibido 29,293 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, con un área declarada de 1.32 millones de ha. El proceso de restitución de tierras implica 3 fases para su desarrollo: la administrativa, a cargo de URT; la judicial, a cargo de jueces especializados; y la post fallo, a cargo de las entidades involucradas en las sentencias proferidas por los jueces y magistrados.

De acuerdo con el informe de gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014), los primeros datos de la URT indican que existen 4,120 solicitudes en espera de fallo, además de 566 sentencias que resuelven 1,246 casos para la restitución de aproximadamente 30 mil ha. Adicionalmente, 12 pueblos indígenas y 9 consejos comunitarios afrocolombianos, que representan los derechos de 17,287 familias colombianas, han decidido acogerse a estos mecanismos de restitución de derechos.

Esta política de restitución tiene relación directa con la formulación de una nueva Ley de Desarrollo Rural, que el Gobierno ha llamado "Ley con Enfoque Territorial". Sin embargo, como se trata de proyectos cruciales e interdependientes, el éxito de ambos obedecerá a la coherencia de los modelos de desarrollo rural con las apuestas de los campesinos y grupos étnicos restituidos. En ese sentido, resulta preocupante que las nuevas propuestas de estatuto agrario prevean una figura denominada "derecho real de superficie" que permite concesiones sobre extensas áreas y por largo tiempo a favor de particulares, incluso si se trata de tierras despojadas, pues, para las organizaciones sociales, es una clara amenaza que, aunque no afecta la propiedad, sí limita el uso y es potencialmente transformadora de los territorios rurales, lo cual agudizaría el modelo agroindustrial.

4. ACTORES

La situación particular de la ruralidad colombiana ha dado pie a la coexistencia de actores reconocidos, no reconocidos y los que operan bajo lógicas de ilegalidad en el campo.

Entre estos dos últimos grupos, los más conocidos son la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el movimiento paramilitar.

Las FARC-EP se despliegan como producto y, a la vez, como herederas de las luchas agrarias de la década de 1930 y de la violencia de los años 50. La clave del éxito relativo de esta organización, pero también de su declive militar y político reciente, está en sus complejas relaciones con la población civil. Fueron voceras o la expresión armada de reclamos campesinos en sus tempranos años, aunque no secundaron al más notable movimiento campesino, el de la ANUC, a principios de la década de 1970, y tienen aún hoy enormes desencuentros con la población indígena. Sin embargo, también se desbordaron en su hostigamiento sistemático a la población civil, con prácticas como masacres, minas antipersonales, tomas violentas de pueblos, hasta llegar a la generalización del recurso que más impopulares las ha hecho: el uso indiscriminado del secuestro. Su accionar invadió la vida cotidiana de regiones y poblaciones, a veces, como autoridad de facto y, otras, como fuerza de ocupación. A la larga, se puede decir que antagonizaron sistemáticamente a la población civil a la que halagaba y trataba de seducir en el discurso público, pero que, al mismo tiempo, sometía, amparadas en el poder despótico de las armas (Centro Nacional de Memoria Histórica 2014).

Por otro lado, los paramilitares aparecieron formalmente como parte de una estrategia contrainsurgente y tomaron fuerza a partir de la década de 1980. Por décadas, su presencia fue negada por los Gobiernos colombianos, hasta que el país comenzó su tránsito por el denominado "proceso transicional" (Ley 975 de 2005 y Ley 1,448 de 2011). Contrario a lo que comúnmente se cree, dicho fenómeno no es reciente: ha sido una práctica política a la cual han recurrido las élites políticas, económicas y de la mafia colombiana para conseguir el poder, expandirlo y afianzarse en él. Su intervención borró de un plumazo los intentos de Reforma Agraria, e incidió en la configuración de nuevas características demográficas (desplazamiento forzado, desaparición forzada, etcétera) y, con ellas, agudizó problemas ligados a las necesidades básicas insatisfechas, fenómeno determinante en la pauperización de la mayoría de la población (Velásquez 2007).

Sin embargo, el objetivo de este capítulo no es centrarnos en estos dos grupos, sino en aquellas organizaciones sociales representativas de las poblaciones campesinas, poblaciones populares y los grupos étnicos del país, pues son las que personifican modelos de desarrollo rural y propuestas claras de mejores condiciones de vida para sus integrantes.

⁵⁰ Los resguardos indígenas son la modalidad jurídica por la que el Estado colombiano otorga a los indígenas el derecho sobre los territorios ancestralmente ocupados, su aprovechamiento y el uso de los recursos naturales. Se trata de una modalidad de propiedad colectiva que tiene carácter imprescriptible e inembargable.

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

De este modo, en 2013, el último Paro Nacional Agrario sorprendió a toda Colombia. Volver a ver en las calles de las ciudades y en las carreteras nacionales a cientos de campesinos movilizados en contra de los modelos de desarrollo rural y minero-energéticos que amenazan y borran del mapa nacional las formas de vida campesina llenó de expectativas a la sociedad en su conjunto y retó al Gobierno de Juan Manuel Santos a dar un giro en su política de tierras y desarrollo rural.⁵¹

En las ciudades, los movimientos estudiantiles, sindicales, el magisterio y otros sectores populares se solidarizaron con el paro, al punto de que la situación en Bogotá y otras ciudades fue de bloqueo, escasez y sensación generalizada de que algo podía pasar.

4.1. Los campesinos

El Paro Nacional Agrario de 2013 y otras expresiones similares durante 2014 dejaron claro que siguen existiendo actores, organizaciones y fracciones de movimientos campesinos con capacidad de agencia, incidencia, reclamo, movilización y sin miedo a marchar por el territorio nacional. Este no es un detalle menor si se tiene presente la sistemática persecución contra las organizaciones campesinas que protagonizaron, después de la década de 1950, la posibilidad más clara de una reforma agraria y rural transformadora.

Sin embargo, la multiplicidad de estos actores y sus tendencias ideológicas diferenciadas ocasiona que sea difícil aislarlos en categorías cerradas. Lo que es un hecho es que, actualmente, asistimos a la configuración de supraorganizaciones como la Mesa Agraria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA), un conglomerado de organizaciones sociales y populares creado para la interlocución con el Gobierno. Esta, en la actualidad, agrupa a la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), la Asociación Campesina del Guaviare (ASCALG), la Asociación Campesina de Arauca (ACA), la Mesa de Unidad Cívica y Popular del Oriente Colombiano (MUCAPOC), entre otras organizaciones de base, como las juntas de acción comunal, las cooperativas productivas, y las asociaciones y consejos comunitarios que suman más de 300 en todo el país y que tienen una capacidad de movilización suficiente en, al menos, 16 departamentos.

51. En medio de situaciones de violencia y de enfrentamientos entre la fuerza pública y los manifestantes, se firmó el Pacto Nacional Agrario, bautizado como "Hay Campo para Todos". Este fue definido como un proceso de construcción participativa impulsado por el Gobierno Nacional de la mano de las entidades territoriales, los actores del sector agropecuario y demás organizaciones, con el fin de reformular la política pública de desarrollo rural bajo los principios de inclusión y transparencia en todas sus etapas. Sin embargo, nuevas voces de protesta no se hicieron esperar y los sectores campesinos más visibles han señalado que el pacto no refleja los intereses de los campesinos ni de los grupos étnicos.

Por otro lado, con ocasión de la política de reparación colectiva y restitución de tierras, ha resurgido la organización campesina –en la que han participado indígenas y afrodescendientes– más importante del país: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). En el acta de constitución de la ANUC, del 2 de mayo de 1967, consta que "toda política de cambio social como la iniciada por los programas de transformación nacional requiere una activa y dinámica participación del pueblo" (1967: 39). Esa misma premisa de la participación activa y dinámica que se proclamaba en 1967 es imperativa hoy. El Estado y la sociedad civil en su conjunto deben analizar, entender y reparar a esta asociación que configuró maneras de ser campesino en tanto subjetividades y espacialidades.

De todas maneras, en Colombia, no es muy clara la definición de quién es campesino, y qué constituye el campesinado, el mundo campesino, sus formas de vida y sus márgenes. En opinión de Llambí (1990), no hace falta una definición monolítica sobre el campesinado, sino que se requiere de un enfoque histórico que reconozca a los campesinos como actores de múltiples génesis y trayectorias variables.⁵²

4.2. Los grupos étnicos

Con los grupos étnicos colombianos ocurre lo contrario que con la población campesina: existe un marco legal que delimita quiénes son sujetos étnicos, cuáles son sus rasgos característicos y los lugares en los que habitan. Tal estrechez y pretensión de definir todos sus aspectos representa un obstáculo para el acceso a la tierra en regiones que no han sido imaginadas como étnicas en Colombia. La Constitución Política reconoció como grupos étnicos a los indígenas, a las comunidades negras o los afrodescendientes, y al pueblo rom o gitano, aunque a este último no lo protegió en cuanto sujeto colectivo con especial relación y derechos a la tierra.

Los indígenas son un actor visible que, a fuerza de luchas y resistencias, se ha ganado un lugar en el contexto rural. Existen más de 60 pueblos indígenas y casi 700 resguardos (ver tabla 6), pero, organizativamente, hay 4 grandes instancias de segundo y tercer nivel que los representan, entre estas, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y la Organización Indígena de Antioquia (OIA). Existe, además, una asociación de autoridades tradicionales de Colombia que ha sido muy cuestionada por sus orígenes en relaciones clientelares con sectores conservadores de la política colombiana durante el Gobierno de Álvaro Uribe.

52. Para un estudio completo sobre el campesinado y su victimización, véase CINEP (2013).

Red Territorios Visibles

Tabla 6. Consolidado de resguardos indígenas, según departamento

Departamento	Número de resguardos	Total personas constitución y ampliación	Total familias constitución y ampliación	Total área constitución y ampliación (ha)	Participación por número de resguardos	Participación por área
Amazonas	22	21,618	4,043	9'510,307.5941	3.08%	29.55%
Antioquia	45	12,043	2,406	343,917.0338	6.29%	1.07%
Arauca	26	1,926	420	128,171.5780	3.64%	0.40%
Atlántico	0	0	0	0	0.00%	0.00%
Bolívar	0	0	0	0	0.00%	0.00%
Boyacá	1	3,582	707	220,275.0000	0.14%	0.68%
Caldas	4	20,861	4,782	5,820.6893	0.56%	0.02%
Caquetá	43	4,180	871	681,081.1333	6.01%	2.12%
Casanare	8	3,424	644	148,477.2300	1.12%	0.46%
Cauca	61	88,035	24,376	195,400.4109	8.53%	0.61%
Cesar	9	7,359	1,509	58,924.1070	1.26%	0.18%
Chocó	120	25,702	5,725	1'288,339.9212	16.78%	4.00%
Córdoba	3	59,805	9,845	130,807.5597	0.42%	0.41%
Cundinamarca	1	313	877	200.2741	0.14%	0.00%
Guainía	28	9,836	2,164	7'129,420.8069	3.92%	22.15%
Guaviare	24	4,361	867	1'893,659.7288	3.36%	5.88%
Huila	15	5,079	1,034	7,187.5839	2.10%	0.02%
La Guajira	21	102,457	18,847	1'084,469.8777	2.94%	3.37%
Magdalena	3	33,100	5,935	604,817.7051	0.42%	1.88%
Meta	18	5,081	1,006	225,122.5882	2.52%	0.70%
Nariño	56	40,399	7,760	382,014.8277	7.83%	1.19%
Norte de Santander	2	1,433	428	122,200.0000	0.28%	0.38%
Putumayo	63	12,159	2,684	206,675.8524	8.81%	0.64%
Quindío	1	220	45	141.2300	0.14%	0.00%
Risaralda	5	8,345	1,566	28,079.7098	0.70%	0.09%
Tolima	79	20,731	4,773	26,369.9494	11.05%	0.08%
Valle del Cauca	24	6,766	1,428	41,203.2479	3.36%	0.13%
Vaupés	2	13,279	2,294	4'160,990.0000	0.28%	12.93%
Vichada	31	19,484	3,947	3'557,432.8286	4.34%	11.05%
TOTAL	715	531,578	110,983	32'181,508.4678	100.00%	100.00%

Fuente y elaboración: INCODER (2009)

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

Por el lado de los afrodescendientes o comunidades negras, si bien se han caracterizado por la extrema atomización organizativa –existen más de 100 organizaciones de segundo nivel– también es posible destacar la labor indiscutible de varias organizaciones en la búsqueda de la titulación colectiva, (ver tabla 7) la lucha antirracista y la visibilización del desplazamiento forzado de este pueblo. Entre las más reconocidas, están el Proceso de Comunidades Negras de Colombia (PCN); el Movimiento Cimarrón; la Conferencia Nacional Afrocolombiana (CNOA); la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), que representa a los desplazados; y la Corporación Jorge Artel, especialmente en el Caribe colombiano. Además, existe una instancia que lleva 5 años de haberse conformado con el objetivo de cohesionar estas y otras organizaciones: la Mesa Nacional de Organizaciones Afro.

Varias de las organizaciones étnicas mencionadas también participan de la MIA junto a organizaciones campesinas.



Tabla 7. Consolidado de títulos colectivos de comunidades negras o afrodescendientes, según departamento

Departamento	Número de títulos colectivos	Total familias	Total personas	Total área (ha)	Participación por número de títulos colectivos	Participación por área
Antioquia	17	2,535	12,341	244,620.7918	9.39%	4.54%
Cauca	17	6,935	34,589	574,614.9500	9.39%	10.66%
Chocó	59	32,157	171,930	3'059,027.2094	32.60%	56.69%
Nariño	48	19,479	105,222	1'128,930.0723	26.52%	20.93%
Risaralda	2	251	1,545	4,818.0556	1.10%	0.09%
Valle del Cauca	35	6,837	28,556	381,468.7673	19.34%	7.09%
TOTAL	181	71,442	369,581	5'396,910.2277	100.00%	100.00%

Fuente y elaboración: INCODER (2014)

Gráfico 6. Principales organizaciones sociales agrarias de Colombia



03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

Estas cuatro plataformas son las que tienen un papel visible en el actual proceso de paz con las FARC-EP, puesto que, en torno al diálogo del primer punto de la agenda, tierras y desarrollo rural, fueron ellas, principalmente las campesinas, las que propusieron importantes reformas de cara a un eventual posconflicto luego del acuerdo de paz.⁵³

A diferencia de lo que ocurre con el movimiento social, el papel del Gobierno respecto de las demandas territoriales en Colombia es ambiguo. Por un lado, ha promovido la recuperación de baldíos y su titulación a campesinos, ha hecho manifiesta su voluntad de liderar la restitución de tierras y –tal vez lo que más sorprendió al país– apoyó decididamente las zonas de reserva campesina, por lo menos, en la primera parte del mandato del presidente Juan Manuel Santos. Pero, por otro lado, las políticas de seguridad democráticas siguen vigentes en contra de muchos líderes de los movimientos sociales de corte agrario, y el apoyo a la agricultura empresarial y la apertura a las grandes concesiones minero-energéticas van en aumento. Además, las formas de conceptualizar e intervenir en el mundo rural parecen no respetar las formas de organización social del territorio, y atacan claramente los modelos de autonomía que han posicionado y defendido las comunidades rurales, indistintamente de su pertenencia étnica.

En suma, buena parte de la agenda gubernamental está en torno al proceso de paz y su impacto sobre la ruralidad, aunque sea claro que la solución del conflicto agrario es una condición necesaria pero no suficiente para la paz.

4.3. Los inversionistas del campo

En las últimas décadas, la política pública, la normatividad existente y los incentivos a la capitalización del campo han tenido como emblema las alianzas productivas entre grupos organizados de pequeños productores y el sector agroempresarial. Aun en medio de la violencia paramilitar más aguda, durante la década de 2000, importantes agroindustrias se abrieron paso en regiones otrora dedicadas a la economía campesina, bajo los esquemas agroexportador o minero-energético, que requieren de grandes hectáreas de tierra, seguridad privada y subsidios especiales.

Una de las principales fallas de este esquema de intervención es su falta de valoración del papel de todos los actores y su deficiencia en la redistribución de los activos que sesga la política a favor de los empresarios y agentes económicos con más poder. La consigna tecnocrática de exportar o morir, llevada hasta el extremo,



es, en buena medida, responsable de la situación descrita y uno de los obstáculos más pertinaces para lograr un cambio rural que fortalezca la democracia y ayude a la construcción de la paz. Insistiendo en las limitaciones intrínsecas del esquema exportador, por un lado, está su carácter de economía de enclave, pues gran parte de las exportaciones (minería y petróleo) no generan procesos de desarrollo regional ni crean valor agregado; por otro lado, la limitación se expresa en el déficit macro de la cuenta corriente: las importaciones crecen más rápido que las exportaciones. La apertura, por lo tanto, ha sido hacia adentro (Salgado 2013: 7).

Todo esto ha dado como resultado la incidencia de los grupos de poder en las políticas agrarias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2012), principalmente, las agroindustrias de palma aceitera, de caña de azúcar, los cultivos forestales, la minería y los hidrocarburos. Estas dos últimas, a mediados de 2000, comenzaron a desplazar a la agricultura y a acercarse a la industria desde el punto de la producción (Perry y Olivera 2009). Dicho cambio se corrobora con el mayor peso de las exportaciones de minerales e hidrocarburos en relación con la agricultura, lo que, a su vez, en el interior de las regiones, genera falta de empleos disponibles, pues es bien sabido que la actividad minera requiere poca mano de obra (Contraloría General de la República 2013). Adicionalmente, aunque la explotación de hidrocarburos está concentrada en 7

⁵³ La estrategia de negociación ha considerado la recepción de propuestas de la sociedad civil. Para ello, se han habilitado foros coordinados por Naciones Unidas y por la Universidad Nacional. En el foro específico sobre desarrollo agrario integral, realizado en diciembre de 2012, asistieron 1,314 personas de 522 organizaciones con representación de todos los departamentos (Bernal y Restrepo 2014).

Red Territorios Visibles



departamentos (de los 33 existentes), llama la atención la relación entre las actividades extractivas y la migración forzada en regiones como el Cesar, Guajira, Casanare, Chocó, Antioquia y Córdoba.⁵⁴

Por otro lado, no se puede negar que, a nivel global, las concesiones de tierras a inversionistas extranjeros han sido un mecanismo tradicional para la explotación minera y, recientemente, para proyectos agrícolas. Los riesgos asociados a este tipo de inversiones han conducido a la Corte Constitucional de Colombia a restablecer la norma que prohíbe a toda persona adquirir extensiones mayores a una unidad agrícola familiar en tierras que fueron adjudicadas por la nación. Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, esta decisión habría frenado inversiones por más de USD 800 millones en la Orinoquia colombiana. También se debe mencionar que el Congreso de Colombia estudia, actualmente, varias propuestas para limitar la cantidad de tierras que pueden ser adquiridas por personas extranjeras (Garay et al. 2013).

En suma, los actores en disputa por el acceso, uso y control de la tierra en Colombia tienen varios escenarios de confrontación. Una vía es democrática y otra, bélica. Los actores podríamos diferenciarlos entre los grupos

armados, atendiendo a los matices entre guerrillas, paramilitarismo y narcotráfico, los grupos empresariales, el Estado, las organizaciones campesinas, los grupos étnicos, y las viejas élites regionales que ostentan poderío político sobre la base de la tierra que han acaparado.

5.PROCESOS

En Colombia, se vive una grave situación de concentración de la propiedad rural, que se vuelve aún más compleja si es analizada desde la perspectiva de los conflictos territoriales. En este país, no estamos solo ante un problema de ocupación de territorios por actores armados. Ni siquiera se trata de una reconfiguración del mundo rural por la violencia. Lo que se vive actualmente son dinámicas aceleradas de desterritorialización en las que el uso del suelo, el subsuelo y el vuelo forestal son productores de nuevas disputas por la propiedad, pero, sobre todo, se generan por el uso y el control de espacios concretos, con un fuerte interés por los recursos ecosistémicos.

En este nuevo contexto, las viejas disputas por el control de las tierras que ya han sido descritas en los capítulos anteriores, se reeditan en disputas actuales que se revisten del lenguaje de la restitución. Pero insistimos: no es la emergencia de un nuevo conflicto, sino la extensión del mismo conflicto agrario y territorial que vive la sociedad colombiana desde hace varias décadas. Los protagonistas son los mismos: campesinos, pueblos indígenas y afrocolombianos despojados de sus tierras, quienes esta vez se enfrentan a antagonistas menos compactos de un naciente empresariado agrario y que recicla estructuras paramilitares y corruptas.

Así, asociaciones de desplazados, víctimas y despojados que, durante años, se conformaron en los municipios y ciudades que los recibieron, comienzan a recobrar un nuevo protagonismo, no solo por la labor que pueden cumplir como gestores y partícipes de procesos de restitución de tierras, sino porque sus nombres han sido reseñados como las víctimas de una nueva ola de asesinatos selectivos, amenazas, persecuciones judiciales e, incluso, nuevos desplazamientos forzados (Herrera y Coronado 2011).

Mientras, a la antigua clase latifundista y a los sectores capitalistas agroindustriales –que históricamente se han opuesto a la distribución de las tierras por medio de una reforma agraria– se suman las mafias vinculadas con el narcotráfico, los paramilitares, y todo tipo de grupos ilegales y sus testaferros. Estos dos grupos, que no comparten necesariamente los mismos medios de acción y posiciones políticas, sí se encuentran opuestos a la restitución y distribución de tierras entre quienes han sido víctimas del despojo durante las últimas décadas de la violencia en Colombia.

⁵⁴ Para un análisis más detallado, véase CINEP (2012).

03 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Colombia

En el conflicto rural de Colombia, subyacen dos conflictos: el conflicto agrario-ambiental y el conflicto armado. Ambos se superponen en el mundo rural y, en la mayor parte de las ocasiones, la línea que separa el uno del otro es difusa, aunque existan diferencias por sus objetivos, sus protagonistas, el papel estratégico de la tierra en uno y otro, y las prácticas a las que apelan los actores. Además, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), son también conflictos determinantes en la ruralidad colombiana la penetración de la criminalidad organizada, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, y la lucha por el control de territorios entre actores armados y el Estado.

Las regiones más productivas en términos agrícolas, minero-energéticas y forestales han sido las de mayor confrontación de estos actores en el marco de conflictos de variable complejidad. Por ejemplo, las áreas en concesión para la explotación del subsuelo han creado conflictos de uso, debidos a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales. Aunado a este hecho, se debe tener en cuenta que la variabilidad climática conjugada con las explotaciones mineras está disminuyendo la disponibilidad del agua en la actualidad y hacia el futuro en un país que mantiene una tasa de deforestación de más 300 mil ha al año.

Recientemente, el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia identificó las áreas de mayor confrontación por la tierra y sus recursos asociados, teniendo en cuenta la presencia de los actores en disputa, los niveles de despojo de la tierra y los altos índices de desplazamiento forzado. Se trata de las regiones de Urabá, Sierra Nevada de Santa Marta, Andén Pacífico Sur, Montes de María, Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Ariari-Guayabero, Sur del Tolima, Serranía del Perijá y Bajo Putumayo. En estos lugares, los conflictos territoriales se hacen presentes cuando se enfrentan "territorialidades contradictorias" (Porto 2001: 150) o cuando se intenta imponer una determinada territorialidad que puede responder, en esencia, a modelos de desarrollo diferentes.

Por eso, si bien Colombia comparte con el resto de América Latina problemas como la concentración de la propiedad, conflictos por el papel de la agroindustria o la extranjerización de la tierra, existen otros fenómenos producto de procesos históricos y coyunturales. Uno de estos es la gran cantidad de tierras que se encuentran en manos de los narcotraficantes –se estima que la cifra alcanza el 10% del país entre predios rurales y urbanos–; otro son los recientes diálogos para alcanzar la paz.

5.1. Tierras en manos del narcotráfico

Colombia es uno de los principales productores de hoja de coca en el mundo, al igual que Perú. Este cultivo aparece en el país a mediados de la década de 1970; para

ese momento, el negocio del narcotráfico comerciaba con pasta de coca proveniente de Perú y Bolivia (Thoumi 2002). En 2013, se redujo en un 25% el área dedicada a estos cultivos.⁵⁵ Para las décadas de 1980 y 1990, el cultivo de hoja de coca creció exponencialmente a partir de la alianza entre los carteles de narcotraficantes y los grupos armados ilegales, tanto insurgentes como paramilitares. Tales alianzas configuraron en el sector rural nuevas formas de orden territorial, control y circulación de todo lo necesario para hacer de la cocaína un próspero negocio que partió en dos la historia de Colombia (Reyes 2009).

El economista colombiano Alejandro Reyes ha documentado el impacto del narcotráfico sobre la estructura de la tenencia rural en buena parte de los municipios del país. Reyes (1997) identificó numerosas transacciones de compra de tierras con capitales de narcotraficantes en 409 municipios. A mediados de la década de 1990, el ingreso de importantes sumas de dinero al país agudizó el ya existente problema de la concentración de la propiedad de la tierra. Aun así, está por elaborar una mejor caracterización de los efectos del narcotráfico en las sociedades rurales, en la fragmentación del movimiento campesino y en la ampliación de la frontera agrícola hacia las zonas de colonización. Para Vásquez, Vargas y Restrepo (2011) la inserción de los actores armados en el narcotráfico es la expresión contemporánea del irresuelto problema agrario, que se traduce en el entramado institucional y político del país. Estos autores afirman que el narcotráfico debe ser asumido como una nueva etapa del modelo agroexportador, cuyas consecuencias políticas, económicas y culturales están lejos de ser comprendidas a cabalidad.

Buena parte de las fronteras de los cultivos de uso ilícito, principalmente en el sur y el oriente de país, han crecido sobre áreas de gran importancia ecológica para la conservación. Hoy día, después de casi 40 años del proceso de colonización cocalera, se han conformado regiones de altísima complejidad en términos de uso y tenencia en lugares estratégicos para la conservación: algunas veces, en los parques nacionales naturales; otras, en las áreas de amortiguación de los mismos parques; y, en la mayoría de los casos, la colonización se traslapa con las áreas de reserva forestal creadas desde 1959.

Un problema subyacente a los cultivos de uso ilícito, sin duda, ha sido la política de erradicación de la hoja de coca en Colombia, principalmente con fumigación aérea de glifosato y otros derivados químicos que afectan el equilibrio de los agropaisajes. Asimismo, la erradicación manual ha demostrado ser riesgosa por la presencia de actores armados en las regiones donde aún este cultivo es importante por ser un negocio rentable.

⁵⁵ Pasó de 64,000 ha a 42,000 ha, según el *Informe Anual sobre Cultivos de Uso Ilícito en Colombia*, de la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU.

5.2. Proceso de paz

Sin lugar a dudas, el aspecto más importante para la ruralidad colombiana en este momento es la implementación de un posible Acuerdo de Paz, y la capacidad del Estado y de la sociedad en su conjunto para tramitar los conflictos por la tierra en un escenario de transición hacia la paz. Una de las primeras líneas de acuerdo entre el Gobierno y la FARC-EP prevé que, para lograr resolver los conflictos por las tierras, se requiere una nueva jurisdicción agraria. Otro punto de discusión contempla que el mayor número de habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente pueda acceder a ella mediante la creación de un Fondo de Tierras para la Paz. Ese fondo se alimentará de “tierras provenientes de latifundios improductivos, ociosos o inadecuadamente explotados, tierras baldías, tierras apropiadas mediante el uso de la violencia y el despojo, y tierras incautadas al narcotráfico” (*El Mundo* 2013).

Con propuestas como las descritas, es probable que un alto porcentaje de la gran propiedad rural en Colombia, que no tiene origen legítimo y, por lo tanto, no tiene amparo constitucional, quede en manos de campesinos y grupos étnicos. Sin embargo, se trata de un importante desafío que implica una apuesta por lo rural, y que requiere de decisión política y de acuerdos nacionales, regionales y locales para proyectar, en el largo plazo, un proceso de transformación de la actual estructura agraria, y de sus relaciones con la sociedad, el Estado y la política. Además, demandará activar un movimiento social que parta de una reflexión seria y fundamentada sobre el tipo de sociedad rural deseable y la base estructural sobre la cual se levanta. Finalmente, cualquier superación de la inequitativa distribución de la tierra y de sus recursos asociados, deberá pasar por una reforma rural transformadora, la cual trasciende la clásica reforma agraria y considera cambios en las estructuras de poder, en las nociones de política y en el ordenamiento territorial. (García 2013).

El contexto de paz es la posibilidad real de hacer efectivas las reparaciones a las víctimas de las violencias recientes en Colombia, casi todas provenientes de las zonas rurales del país. Significará construir redes de afinidad que generen consensos en los espacios políticos, institucionales, comunitarios y organizativos. Implica desplegar un conjunto de mecanismos que den cuenta de los contextos, los sujetos, las temporalidades, espacialidades y dimensiones de los daños de un sujeto colectivo altamente diverso como el campesinado y los grupos étnicos en Colombia. Pero, sobre todo, significa ser capaces de construir significados comprensivos de los daños ocasionados a estos segmentos por fuera de la estrechez de los marcos jurídicos.

Este proceso de paz en marcha podrá ser portador de valores y generador de nuevas subjetividades de

lo campesino, tanto a nivel individual como colectivo; es, también, uno de los medios de producción de narraciones interpretativas de lo ocurrido, pero, sobre todo, de maneras de iniciar o retomar prácticas de dignificación, reconocimiento, representación y transformación en todas aquellas esferas desde donde lo campesino y los campesinos han sido victimizados, invisibilizados o eliminados. Tal como lo afirma García (2013), hablar de los efectos del conflicto armado en Colombia sobre el modo de vida campesino, sugiere la utilización de la categoría de descampesinización, entendida como el conjunto de prácticas que tienen como finalidad la marginalización negativa de la vida campesina y que producen un daño significativo en esta.

6. CONCLUSIÓN

En Colombia, el análisis de la situación y evolución de las instituciones, y los actores, así como de los procesos en curso vinculados con el uso y control de la tierra rural no puede ser ajeno a la centralidad de un conflicto que, más allá de su antigüedad o grado de notoriedad internacional por la participación de actores armados y la presencia del narcotráfico, tiene como eje dinámicas aceleradas de desterritorialización en la que el uso del suelo, el subsuelo y el patrimonio forestal son productores de nuevas disputas por su propiedad. Pasar por alto esta condición estructural llevaría a reconocer que la solución del problema de la violencia en el campo colombiano resuelve a la vez el problema agrario, cuando, en realidad, lo que está detrás de este último son décadas de disputas territoriales entre integrantes de la sociedad y clase política del país. Estas disputas, a medida que transcurre el tiempo, se van renovando con la participación de nuevas facciones o el surgimiento de oportunidades de negocio (por ejemplo, los biocombustibles), pero, en cuyo núcleo, conservan a la clase campesina e indígena en una posición subordinada al interés de actores formales como los inversionistas locales o internacionales o informales como los grupos armados. Más de cincuenta años de conflicto armado han dejado problemas agrarios irresueltos y conflictos ecológicos-distributivos por el control de recursos naturales estratégicos. En otras palabras, pacificar el espacio rural colombiano no resuelve el problema agrario ni los conflictos ambientales subyacentes y vinculados, porque, en el centro, existe un problema de clases no resuelto durante décadas. En ese sentido, es importante reconocer que, en un futuro momento post conflicto armado, de resultar exitoso el proceso de paz en marcha, se requerirá una mirada más compleja de la ruralidad colombiana, que incluya la perspectiva de los sujetos políticos, los conflictos territoriales que hoy se ciernen bajo discursos del desarrollo “sostenible”.

Una vez entendido esto, lo que este estudio ha permitido observar es un entramado institucional y político que, aun con reformas importantes en los últimos años (por ejemplo, la política de restitución de tierras y reconocimiento

de las víctimas del conflicto), todavía resulta funcional al interés de inversionistas y élites por preservar su poder. En efecto, partiendo desde las dificultades por encontrar información actualizada o de escala nacional sobre el acceso y uso de la tierra, o la estructura de su tenencia –entre otras razones, por la falta de interés por actualizar el último Censo Agropecuario de 1970–, hasta las discrepancias metodológicas para el cálculo de la población rural o la definición de pequeña, mediana y gran propiedad, lo cierto es que los principales beneficiados con esta falta de transparencia y consistencia en el sector agrario no son precisamente campesinos e indígenas, sino los grupos de poder que por décadas han colonizado sus territorios, han ampliado sus intereses de la mano con la ampliación de la frontera agropecuaria o simplemente han recurrido a la modalidad del despojo de tierras.

Algo similar se puede atribuir a la institucionalidad agraria oficial, es decir, al conjunto de normas, organismos públicos y políticas públicas que intervienen o regulan la tenencia de tierras rurales. Es evidente el desfase entre la institucionalidad del Gobierno central y la de los gobiernos regionales, así como la precariedad de ambas. Todo ello resulta funcional a los intereses de élites nacionales y locales que no solo cooptan o influyen en las instituciones, sino que las ponen al servicio de la agricultura empresarial, la ganadería y las actividades extractivas, con algunas excepciones en el Ministerio Público. Tres buenos ejemplos para graficar esta situación son, en primer lugar, el fracaso de la Ley sobre Reforma Social Agraria, Ley 135 de 1961, y su modificatoria, aprobada en el contexto de la Alianza para el Progreso impulsada por el Gobierno norteamericano de John F. Kennedy; en segundo lugar, el hecho de que varios de los funcionarios más destacados del INCODER estén respondiendo ante la justicia colombiana por presuntas relaciones con actores armados y actos de despojo de tierras; y en tercer lugar, la polémica que suele generar la intervención de las direcciones adscritas al Ministerio del Interior que tienen a su cargo el apoyo o la dirección de

los procesos de consulta previa a las comunidades negras y los pueblos indígenas.

Como es lógico, para los actores de la sociedad rural colombiana en situación de vulnerabilidad, enfrentar estas estructuras excluyentes es sumamente peligroso y amenazante, no solo desde el punto de vista del cuidado de su vida e integridad personal, sino también frente a la posibilidad de ser estigmatizados o perseguidos como le ocurrió a la ANUC a finales del siglo XX. Afortunadamente, el Paro Agrario de 2013 ha reavivado las expectativas de la sociedad y es un reto dirigido al Gobierno de Juan Manuel Santos para que dé un giro en su política de tierras y desarrollo rural, que, en lugar borrar del mapa a las formas de vida campesina y a las etnias, las visibilice, reconozca sus aportes históricos al desarrollo rural y les permita participar activamente en la formulación de las políticas públicas del sector.

Por último, las expectativas de la sociedad colombiana en el proceso de paz son enormes, pero un acuerdo para desmovilizar a los viejos actores armados del campo tiene que ser respaldado fuertemente por el Estado para enfrentar la penetración de la nueva criminalidad organizada, el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, o la indebida expansión de la frontera agropecuaria y de las industrias extractivas en áreas protegidas o territorios étnicos. Este conjunto de fenómenos, sumados a la influencia del narcotráfico, están en la raíz de las actuales disputas por el control de territorios en Colombia.

7. REFERENCIAS

Abuchaibe, H. (2011). "La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la justicia transicional en Colombia". *Zero*, N° 26, enero-junio, pp. 24-29.

Acción Social. (2009). *Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2/59*. Fecha de consulta: 06/10/14. <http://www.dps.gov.co/documentos/Tierras_Doc/Caracterizacion_Reservas_Forestales.pdf>.

-(2009a). *Consideraciones para la formalización de la tenencia de bienes inmuebles en zonas de reserva forestal ley 2/59*. Fecha de consulta: 04/01/15. <http://www.dps.gov.co/documentos/Tierras_Doc/Consideraciones%20para%20formalizacion%20Zonas%20de%20Reserva.pdf>.

-(2010). *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Fecha de consulta: 12/12/14. <<http://es.scribd.com/doc/190303958/Unidades-Agricolas-Familiares-tenencia#scribd>>.

Bernal, A. y Restrepo, J. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá D.C.: Debate.

Berry, A. (2002). "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?". *Revista de Economía Institucional*, N° 4, primer semestre pp. 24-70.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá D.C.: CNMH.

CINEP. (2012). *Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia* (informe especial). Fecha de consulta: 31/01/15. <http://issuu.com/cinepppp/docs/ie_cinepppp_octubre_2012>.

-(2013). *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado* (informe especial). Fecha de consulta: 16/11/14. <<http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>>.

Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.

DANE. (2009). *Resultados fase 1. Empalme de las serie de mercado laboral, pobreza y desigualdad*. Fecha de consulta: 29/12/14. <<https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8hIXDeJ%2FbRE%3Dytabid=337>>.

-(s.f.). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Fecha de consulta: 13/12/14. <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf>.

Deininger, K. (2004). *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Bogotá D.C.: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A.

Estrada, J. (compilador). (2014). *Territorios Campesinos: la experiencia de las zonas de reserva campesina*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Ferro, J. y Tobón, G. (compilador). (2012). *Autonomías Territoriales: experiencias y desafíos*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.

Garay, L. (2013). "Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero". *La minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*, pp. 9-21. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.

- Garay, L., Bailey, R., Forero, J., Barberi, F., Ramírez, C., Suárez, D., Gómez, R., Castro, Y., Álvarez, J., Roldán, R., Sánchez, E., Machado, A., Salgado, C., Naranjo, S., y Perry, S. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Bogotá D.C.: OXFAM.
- García, J. (2013). *La descampesinización en Colombia*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- García, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas*. Santafé de Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Herrera, J. y Coronado, S. (s.f.). *Tierras y territorios en Colombia: un cuento de nunca acabar*. Documento no publicado.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá D.C.: IGAC.
- INCODER. (2014). *Situación territorial de las comunidades étnicas en Colombia*. Bogotá D.C.: Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.
- Llambí, L. (1990). "La economía política del campesinado: apuntes para una nueva agenda teórica y de investigación". *Estudios Rurales Latinoamericanos*, N° 13, septiembre-diciembre, pp. 209-241.
- León, M. (2011). *La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina*. En C. Verschuur (director). *Du grain à moudre. Genre, développement rural et alimentation*, pp. 189-207, Actes des colloques genre et développement. Berne: DDC Commission nationale suisse pour l'UNESCO; Genève: IHEID.
- Machado, A. (2013, 6 de mayo). *Zonas de Reserva Campesina* (audio podcast). Fecha de consulta: 20/12/14. <<http://www.unradio.unal.edu.co/detalle/cat/un-analisis/cy/2013/cm/5/article/zonas-de-reserva-campesinas.html>>.
- Martínez, P. (2013). *Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto. Un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas*. Berlín y Amsterdam: Forschungs-und Dokumentationszentrum and Transnational Institute.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *Informe de rendición de cuentas. Gestión 2011-2012*. Fecha de consulta: 24/10/14. <<http://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/Informe+de+Rendici%C3%B3n+de+Cuentas+Gesti%C3%B3n+2011-2012-Minagricultura+Juan+Camilo+Restrepo+S..pdf>>.
- (2014). *Informe de rendición pública de cuentas. Gestión 2013-2014*. Fecha de consulta: 11/01/15. <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Informe_2013_2014_Final.pdf>.
- Perry, G., y Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. CAF, Documento de trabajo 2009/06.
- Piñeiro, M. (1998). *El sector agropecuario en Colombia. Propuestas para una estrategia de trabajo por parte del BID* (informe de consultoría). Washington D.C.: BID.
- Porto, C. (2001). *Geo-grafías: Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México D.F.: Siglo XXI.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Colombia Rural: razones para la esperanza*. Bogotá D.C.: PNUD Colombia.
- Ramírez y González. (1997). *Estudio sobre la gestión institucional del sector agrícola colombiano*. Santa Fe de Bogotá: Consultores Económicos y Civiles Ltda.

Redacción *El Mundo* (22 de enero de 2013). "Las Farc proponen crear 'fondo de tierras' como aporte al problema agrario". *El Mundo*. Fecha de consulta: 14/12/14. <http://www.elmundo.com/portal/noticias/justicia/las_farc_proponen_crear_fondo_de_tierras_como_aporte_al_problema_agrario.php#.Vt8EbH16Rkg>.

Restrepo, E. (2008). "Etnización de la negritud: contribución a las genealogías de la colombianidad". En Castro-Gómez, S. y Restrepo, E. (editores). *Genealogías de la colombianidad. Formaciones discursivas y tecnológicas de gobierno en los siglos XIX y XX*. Bogotá: Instituto Pensar, Universidad Javeriana.

Reyes, A. (1997). "Compras de tierras por narcotraficantes". En F. Thoumi (editor). *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Bogotá: Ariel, PNUD y DNE.

-(2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá D.C.: Norma y Fescol.

Salgado, C. (2012). "Los conflictos rurales y los escenarios a futuro". En *La cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz*, pp. 11-18. Bogotá D.C.: Planeta Paz.

-(2013). *Lineamientos de una propuesta de política pública para transformar el mundo rural*. Planeta Paz, documento para discusión.

Thoumi, F. (2002). *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá D.C.: Planeta.

Uribe, M. (2013). "Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia". *Cuadernos de Economía*, N° 32, julio-diciembre, pp. 505-535.

Vásquez, T., Vargas, A., y Restrepo, J. (Ed.). (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.

Velásquez, E. (2007). "Historia del paramilitarismo en Colombia". *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, N° 26, pp. 134-153.

Zamosc, L. (1990). "El campesinado y las perspectivas para la democracia rural". En Leal, F. y Zamosc, L. (compilador). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores, Iepri y Universidad Nacional de Colombia.

8. ABREVIACIONES

ACA	Asociación Campesina de Arauca
ACIN	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
AFRODES	Asociación de Afrocolombianos Desplazados
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ASCALG	Asociación Campesina del Guaviare
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BANAGRARIO	Banco Agrario de Colombia S.A.
CNOA	Conferencia Nacional Afrocolombiana
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural
FEDEPALMA	Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
CORPOICA	Corporación Nacional de Investigación Agropecuaria
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FENSUAGRO	Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MIA	Mesa Agraria y Popular de Interlocución y Acuerdo
MUCAPOC	Mesa de Unidad Cívica y Popular del Oriente Colombiano
OIA	Organización Indígena de Antioquia
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
PCN	Proceso de Comunidades Negras de Colombia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
UAF	Unidades agrícolas familiares
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZRC	Zonas de reserva campesina

04.



LA SITUACIÓN DE PERÚ

Jaime Escobedo Sánchez

Abogado y politólogo. Investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y excoordinador de la Red Latinoamericana de Observatorios de la Tierra y el Territorio.

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio busca contribuir a la identificación y al análisis de las características más relevantes del espacio rural peruano, tanto desde el punto de vista de la aptitud natural del suelo y de la estructura de la tenencia de la tierra, como desde el de las principales instituciones, los actores y procesos que interactúan, o tienen impactos sobre él.

Antes de desarrollar tan importantes cuestiones, es necesario señalar, de modo sucinto, que el espacio rural peruano viene atravesando intensas transformaciones desde la década de 1990. En efecto, durante las décadas previas de 1960 y 1970, el Gobierno peruano introdujo un conjunto de políticas para propiciar una distribución equitativa de la propiedad, de la riqueza y del poder generado por la tenencia de la tierra o la explotación de minerales, hasta entonces monopolizados por élites terratenientes y empresariales. Con esa finalidad, introdujo, por un lado, un acometedor proceso de Reforma Agraria hacia finales de la década de 1960 y durante la década de 1970, el cual concluyó con la desaparición de los latifundios y la gran hacienda tanto de la región costa como en la sierra; por otro lado, inició el proceso de nacionalización de las operaciones mineras y petroleras que, hacia 1973, terminó con su masiva expropiación por el Gobierno militar de Juan Velasco.⁵⁶

Sin duda, la implementación de dichos procesos fue posible gracias a la concurrencia de factores internos y externos, entre los cuales quisiéramos rescatar, en primer lugar, la movilización social liderada por sindicatos de trabajadores y arrendatarios de las haciendas, así como por federaciones campesinas y comunidades de

indígenas. Esta movilización contribuyó a cuestionar el autoritarismo, paternalismo o las obligaciones serviles existentes en el campo, tomando, en algunos casos, el control directo de la tierra, como ocurrió en los departamentos de Pasco, Junín y Cusco entre 1950 y 1970 (Matos y Mejía 1980: 81). En segundo lugar, fue importante el apoyo de la opinión pública que, tras el frustrado intento de Reforma Agraria impulsado por el Gobierno de Fernando Belaunde en 1964, se mostraba mayoritariamente a favor de un cambio radical en el agro y de la nacionalización de algunas empresas extranjeras (mineras y petroleras).⁵⁷ En tercer lugar, existía un contexto internacional favorable a las reformas en el ámbito rural, que condujo a que se dictaran leyes agrarias en casi todos los países de América Latina (Alegrett 2003), entre otras razones, por el apoyo político y económico prestado a la causa por parte del Gobierno de los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría.

Pese a no estar exentas de dificultades y contradicciones, tanto la Reforma Agraria como la nacionalización de las empresas extractivas alteraron el paisaje, las estructuras económicas y de dominación social existentes por entonces en el campo. Así, por un lado, la gran burguesía agraria y el sector terrateniente tradicional perdieron su hegemonía y propiedades, las cuales pasaron a manos del extenso aparato tecnocrático del Estado, de cooperativas y sociedades agrarias (SAIS, CAP), y de las flamantes comunidades campesinas y comunidades nativas sustitutas de las comunidades de indígenas; mientras que, por otro lado, el desplazamiento de la gran minería fue aprovechado por grupos empresariales nacionales que conducían la pequeña y mediana minería para consolidar su posición (Glave y Kuramoto 2007: 137-138).

⁵⁶ En el universo de empresas mineras de gran envergadura, Southern Perú fue, prácticamente, la única que preparó un nuevo proyecto de inversión que lo libró del proceso expropiatorio de aquellos años. Para una explicación más detallada de este proceso, véase Glave y Kuramoto (2007).

⁵⁷ El estudio de Becker (1983) informa que una encuesta aplicada en Lima a mediados de la década de 1960 revelaba que el 75% de los entrevistados estaba a favor de la nacionalización de algunas empresas extranjeras.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

Ahora bien, este nuevo escenario de actores y relaciones en el área rural tuvo corta duración. Nuevamente, por una convergencia de circunstancias internas y externas, entre las cuales pueden mencionarse la pésima administración de la mayoría de SAIS y CAP, que concluyó en su fracaso; los intereses contradictorios de trabajadores, tecnócratas y campesinos respecto del acceso, uso o control de la tierra; la aguda crisis económica que se manifestó desde 1975 y que perduraría hasta comienzos de la década de 1990 (Eguren 2006); y la caída estrepitosa en los precios de los minerales a partir de 1981, que presionó al Estado a establecer un fondo de salvamento (FOCOMI), entre otros factores, la política de Reforma Agraria y de nacionalización de las empresas extractivas comenzó a perder vigor durante la década de 1980 hasta desaparecer por completo del escenario político a inicios de 1990.

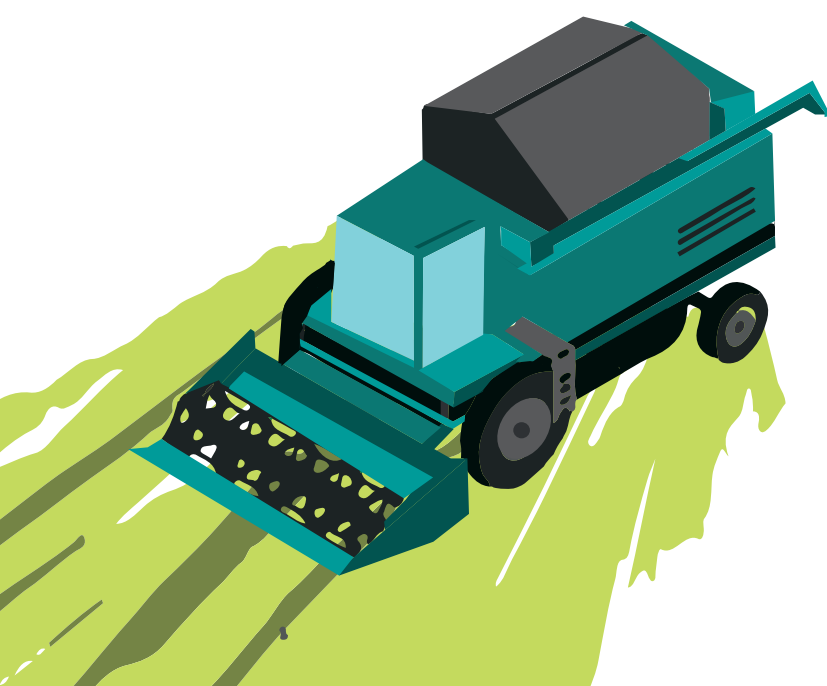
Ciertamente, a medida que la década de 1980 avanzaba, los Gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990) revirtieron buena parte del proyecto reformista, sea restringiendo las causales de afectación de la tierra, otorgando un plazo para la culminación de los procesos, o bien levantando algunas restricciones a la propiedad de la tierra; pero, sobre todo, introdujeron las figuras de la reestructuración y del cambio de modalidad empresarial de las empresas reformadas, pues fueron interpretadas como una invitación para la parcelación de las cooperativas agrarias (CEPES 2010). Con el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), se puso fin al ciclo de reformas redistributivas; en su lugar, se introdujo un modelo económico cuyo motor pasó a ser, nuevamente,

el sector primario exportador integrado por los clásicos productos mineros, pesqueros y agrarios tradicionales, sobre todo, el café, a los cuales se sumaron las exportaciones de productos agrícolas “no tradicionales”, como una gran variedad de frutas. Con ello, se intentaba emular el éxito del sector agroexportador chileno.

Para sustentar este nuevo modelo económico, el Gobierno de Alberto Fujimori promulgó un marco legal de corte neoliberal a través de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (Decreto Legislativo 653), que derogó formalmente la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley 17,716), y del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92-EM), que reemplazó a la Ley 18,880 promulgada en 1971 y al Decreto Legislativo 109 de 1981. En el primer caso, tanto el Decreto Ley 17,716 como su sucesora, la Ley 26,505 (Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas), flexibilizaron por completo el régimen agrario y permitieron la libre transferencia, arriendo y cualquier otra modalidad de cesión de derechos sobre la tierra, sin importar la clase de persona natural o jurídica involucrada en los negocios, su procedencia o el compromiso firme de inversión productiva. Mientras que, en el caso de la legislación minera, el Decreto Supremo 014-92-EM liberalizó la comercialización interna y externa de los minerales, lo que permitió a cualquier persona, y no solo al Estado, su realización.

El efecto práctico de la nueva política agraria fue el ascenso de la inversión privada en algunos departamentos de la costa y selva del país, como Ica, Lima, Áncash, La Libertad, Lambayeque, Piura o San Martín, con un buen número de empresas y grupos económicos, principalmente de origen nacional, en calidad de adquirentes de tierras de las ex cooperativas agrarias, adjudicatarios de terrenos públicos, compradores de áreas subastadas en los megaproyectos de riego, y también de fundos de pequeños y medianos propietarios. Por su parte, en el sector minero, el flamante marco legal supuso la inmediata privatización de empresas como Centromín Perú, Hierro Perú y Tintaya, así como de las refinerías de Ilo y Cajamarquilla, entre otros activos estatales. Dicha medida significó una reducción masiva de la fuerza laboral y, prácticamente, la desaparición del movimiento sindical en el sector minero (Glave y Kuramoto 2007: 139).

Indudablemente, este viraje del régimen agrario ha traído consigo elementos positivos, como la recuperación del PIB agrario, el cual ha recobrado los niveles registrados durante los primeros años de la Reforma Agraria (a



inicios de la década de 1970); actualmente, este se ha estabilizado en un promedio de 8% del PIB nacional. Del mismo modo, la producción agrícola evidencia un crecimiento importante, sobre todo, la denominada “producción agrícola moderna” que, en productos como el espárrago, el mango, la palta y la uva, registra crecimientos que fluctúan entre el 19.9% y el 35.3% anual en la cantidad de toneladas producidas. Asimismo, es notorio el mejor desempeño del sector agrario en términos de innovación; ello se ve mejor reflejado utilizando el indicador denominado “productividad total de factores” que, para el período 1991-2007, se apuntaba en el orden de 4.5%, cuando, en las décadas de 1970 y 1980, los valores eran negativos. Por último, el nuevo régimen agrario de corte neoliberal también ha tenido efectos importantes tanto en el aumento del precio de la tierra que, en algunos valles de la costa, llega a superar los miles de dólares americanos, como en el incremento de los jornales agrícolas; esto ha permitido que el porcentaje de trabajadores agrarios que reciben un ingreso mensual superior al equivalente de la remuneración mínima vital suba de 23% en 2000 al 29% en 2010.⁵⁸

Sin embargo, tampoco se puede soslayar que la liberalización del régimen jurídico de la tierra, sumada a los incentivos y subsidios estatales a la inversión privada en el agro –sobre todo en materia laboral y tributaria–, están siendo directamente responsables de la reaparición del fenómeno de concentración de la tierra que, con tanto esfuerzo, erradicó la Reforma Agraria: actualmente, existen propiedades que, incluso, superan las dimensiones de las ex haciendas que, con algunas excepciones, como Casa Grande, no poseían decenas de miles de hectáreas como tiene actualmente el Grupo Gloria. Del mismo modo, tampoco se puede negar que la nueva aproximación estatal al agro tiene características discriminatorias respecto de los derechos e intereses ajenos a la gran inversión privada, pues los mayores incentivos o la gran inversión pública no alcanzan a los pequeños propietarios, a los comuneros y agricultores familiares, y, mucho menos, a aquellos residentes en la sierra, cuyos derechos y producción, pese a estar asociada al mercado interno, no reciben el mismo respaldo que la agroindustria. Otro elemento a tomar en cuenta es que la tan comentada recuperación del PIB agrario y de la producción agrícola no es del todo homogénea, porque, como mencionamos en los párrafos anteriores, se está respaldando, principalmente, en la producción de cultivos no tradicionales (oferta principalmente exportable), en desmedro de los productos tradicionales

(oferta principalmente nacional), como la papa o el maíz amarillo, que no solo se cultivan de manera importante en la sierra, sino que también son producidos por personas en condición de vulnerabilidad.⁵⁹ Finalmente, conviene examinar a fondo el impacto de la revalorización del precio de la tierra para saber hasta qué punto es correcto sostener que los principales favorecidos son los pequeños agricultores y comuneros que habrían visto incrementar el valor de su principal patrimonio, considerando que el papel del mercado de la tierra no parece ser tan predominante y atractivo para el inversionista privado como sí lo es la alternativa de recurrir a la subasta o adjudicación de cientos o miles de hectáreas del Estado. Lo mismo se puede sostener respecto del incremento de los jornales agrícolas, pues es necesario estudiar qué impacto tiene en la producción del pequeño o mediano productor incapaz de competir con los salarios ofrecidos por la agroindustria.

Pasando al rubro del nuevo régimen minero, sin duda alguna, tanto la ola de privatizaciones de las empresas estatales como la política de promoción de nuevos proyectos ejecutadas a su amparo han permitido que, actualmente, las concesiones mineras se diseminen en 21 de las 25 regiones del país.⁶⁰ Este aumento es responsable de que el Perú se haya convertido en uno de los líderes mundiales en la producción de plata, cobre, oro, zinc y estaño, o de que el sector minero genere, en promedio, el 58% de las exportaciones totales, y el 16% de los ingresos fiscales, y signifique el 14.4% del PIB nacional (PWC 2013).

Sin embargo, también existen aspectos de las industrias extractivas, en general, y de la minería, en particular, que son fuente de constante preocupación, pues empresas de este sector están involucradas en la mayoría de los conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo, los cuales han cobrado la vida de 51 personas solo en el período 2011–2014. Del mismo modo, por las características geográficas del país, con pocas tierras para el cultivo, la minería se ha posicionado como una vía importante para la concentración de la tierra y el agua, capaz de ejercer un control territorial sobre extensas áreas rurales. Por último, como advirtieron Glave y Kuramoto, no se trata solo de saludar el impacto macroeconómico de la minería, sino que es “preciso diseñar e implementar políticas que promuevan la diversificación económica y

59 Según APOYO (2012), en la década de 1990, la brecha entre la producción bruta de cultivos tradicionales y modernos era mínima. Sin embargo, a partir del año 2000, la agricultura moderna presenta un despegue.

60 Es importante aclarar que no todas las concesiones mineras otorgadas tienen la condición de unidades en producción o exploración minera. De hecho, de las más de cincuenta mil concesiones otorgadas por el Estado, tienen la condición de unidades en producción y exploración 1039, según MINEM (2014). Sugerimos no perder de vista este aspecto al momento de revisar el contenido de este estudio.

58 Para un análisis detallado de toda esta información véase Apoyo (2012).

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

que generen incentivos para la inversión en actividades económicas en las zonas mineras. Asimismo, es preciso que el Estado haga inversiones complementarias que incrementen el impacto del canon y las regalías, entre otras medidas” (2007: 136).

Luego de esta apretada presentación de las principales transformaciones que han ocurrido durante las últimas dos décadas en el área rural del país, retomamos el hilo conductor del presente estudio indicando que se encuentra organizado en 5 secciones. La primera sección se inicia con una comparación de la aptitud natural del suelo y el uso efectivo. A continuación, se analiza la forma en la que la combinación de aptitud y uso del suelo ha determinado tendencias distintas alrededor de la tenencia de la tierra según el tamaño de la unidad agropecuaria o región geográfica. Esta primera sección concluye con una rápida descripción de los actores rurales expuestos a mayores condiciones de vulnerabilidad.

En la segunda sección, se examinan las principales normas, organizaciones públicas y procedimientos de gobierno que, en conjunto, forman el aparato institucional responsable de regular y gestionar el acceso, uso y control de la tierra en el país. El análisis se nutre de antecedentes históricos para describir la evolución y situación actual de estas instituciones. Asimismo, considera que todas las transformaciones institucionales son impulsadas, sobre todo, por la adopción de un nuevo modelo de modernización rural, organizado alrededor de la figura del capital privado. Para captar esta idea, se singularizó el papel de algunas normas, organismos públicos y procedimientos de gobierno diseñados para la promoción y defensa de la inversión privada en el campo, tratando, en lo posible, de compararlas con la situación de las instituciones existentes para la promoción y protección de personas y espacios en condición de vulnerabilidad. Se incluyen, tablas y gráficos para reseñar la situación peruana en comparación con la existente en otros países.

La tercera sección traza un perfil de los principales protagonistas en el escenario rural peruano. Al igual que el anterior capítulo, el análisis de actores se nutre de antecedentes históricos para describir la evolución de su perfil, así como sus principales derechos e intereses. De manera complementaria, la información sobre los actores toma determinados aspectos del marco institucional peruano para graficar las diferentes cuotas de poder existentes en el campo. Esta sección incluye datos y gráficos sobre la cantidad de actores y su ubicación geográfica, procedentes de fuentes oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), salvo

la información correspondiente a grupos económicos y empresas independientes, cuyo registro, si existe, no está a disposición de la ciudadanía. En todo caso, para tener una idea de quiénes son estos inversionistas, la sección cuarta de este documento incluye referencias sobre los principales.

En la cuarta parte, se destacan los principales procesos y las políticas que, además de dar vigor al aparato institucional, están transformando las condiciones de vida y el equilibrio de poder de los actores en el campo. Este trabajo pudo identificar, al menos, cinco de ellos en función de su mayor impacto actual o potencial, así como por su capacidad de ser fuente de conflicto en el espacio rural. Lo particular de estos casos es que la información obtenida no figura sistematizada y actualizada en ninguna fuente oficial, motivo por el cual fue necesario recurrir al cruce de diferentes fuentes secundarias e, incluso, primarias para estimar las dimensiones y protagonistas de los procesos. No puede descartarse que la razón de esta falta de transparencia responda a posiciones oficiales que consideran los datos sobre las transacciones de la tierra como información reservada. Para concluir, cada subcapítulo de esta sección incluye los juicios del autor respecto de la legitimidad, el impacto o los potenciales impactos de los cinco procesos seleccionados.

Finalmente, en las conclusiones del documento, se pretende dar sentido de unidad a todo el análisis anterior sobre las características del espacio rural peruano, sus instituciones, actores y procesos. Con ello, se busca acreditar la existencia de una política o razón de Estado que se fundamenta en el traslado de derechos sobre la tierra de la nación, personas o grupos en condición de vulnerabilidad en favor del capital privado, bajo el eslogan de “modernizar el campo”.

2. CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO RURAL

El 80% del territorio peruano (alrededor de 128 millones de hectáreas) está conformado por tierras con aptitud natural para la protección y la producción forestal. En estas tierras, bajo condiciones normales, no es posible desarrollar actividades agropecuarias; sí, en cambio, programas de manejo de ecosistemas o proyectos de explotación de madera u otros productos del bosque. Para el sector agropecuario, el país dispone apenas de un 20% del territorio, la gran mayoría con aptitud para pastos y, en una proporción menor (6%), para cultivos

en limpio y cultivos permanentes. En resumen, la cuota agrícola en el Perú no llega a superar las 7'600,000 ha.

La mayor parte de las tierras con aptitud agropecuaria del país están ubicadas en la región sierra y selva: ambas llegan a concentrar alrededor del 87% de la oferta disponible. La costa alberga el 13% restante, que equivale a poco más de 3'250,000 ha. De este último número, para actividades agrícolas, tienen aptitud apenas 1'630,000 ha (ver gráfico 1).⁶¹

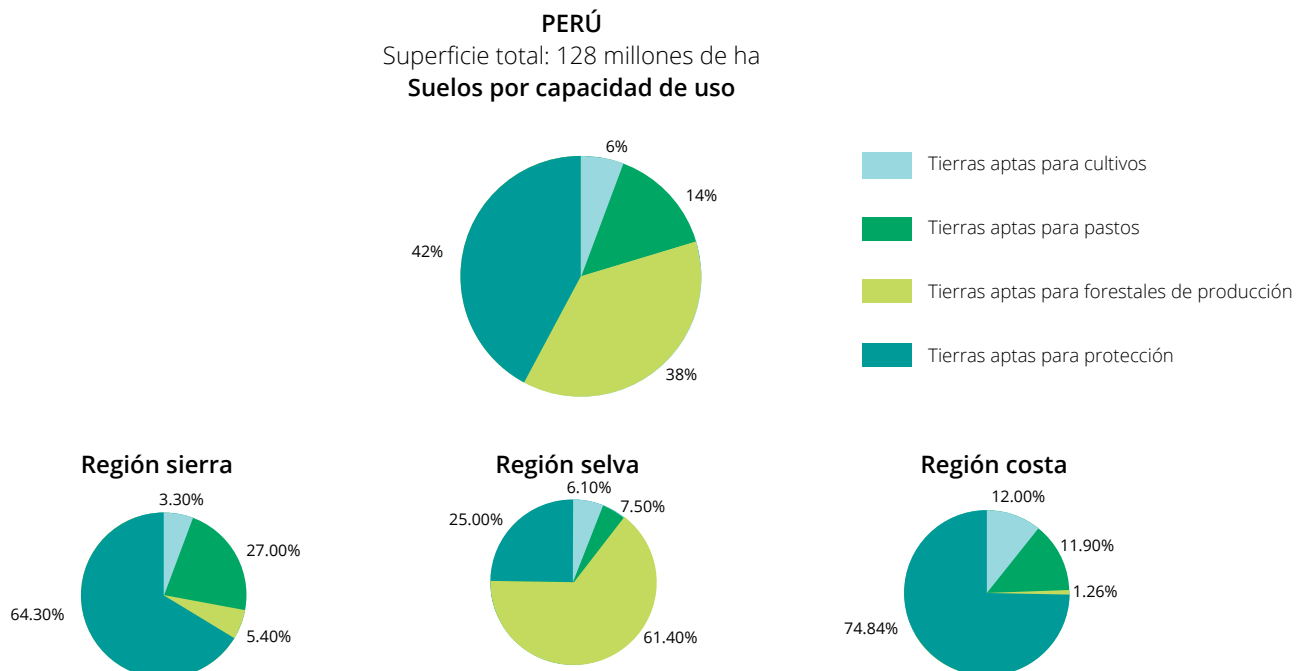
Cotejando todos esos datos proporcionados por la ONERN con el último Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO) de 2012, puede advertirse que el Perú se encuentra a puertas de alcanzar su límite máximo de tierras agrícolas disponibles. Entre el área con aptitud natural para el cultivo y la que se encuentran actualmente en uso, existe un horizonte de aproximadamente 500 mil ha (ver tabla 1). Sin embargo, toda esta expansión de la frontera agrícola no se ha dado de manera uniforme

entre las tres regiones naturales, como explicaremos a continuación: una ha superado de largo su oferta; otra se encuentra en el límite; y la restante todavía alberga tierras con aptitud para el cultivo.

La región sierra ha superado en alrededor de 2 millones de hectáreas su oferta de tierras con aptitud para el cultivo. En otras palabras, se vienen cultivando en espacios con potencial para la protección o la producción forestal, con el riesgo ecológico y ambiental que esto genera. Algunos de los factores que explican este fenómeno están relacionados con la mayor presión demográfica en la zona rural de la sierra en comparación con la existente en la costa o selva, pero también con procesos de erosión y pérdida de suelos por acción de la naturaleza.

Por su lado, la región costa, que cuenta con las mejores tierras de cultivo del país, habría llegado a su límite desde el punto de vista de la expansión de la oferta de tierras agrícolas. Entre la información de la ONERN y del

Gráfico 1. Aptitud del suelo



61 Todos estos datos provienen de un estudio de la Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN) de 1982; algunos autores han llamado la atención sobre lo impreciso de su información (Dourojeanni 1986) o la antigüedad de sus estimaciones. Sin embargo, lo cierto es que se trata del último documento oficial de clasificación de tierras del Perú. En consecuencia, lo consideramos un punto de referencia obligado para toda clase de estudios, evaluaciones o proyecciones, incluyendo los que se realizan para el sector agropecuario.

Fuente: ONERN (1982). Elaboración propia.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

Tabla 1. Superficie agropecuaria por región natural

Región natural	Superficie agropecuaria (hectáreas)	Agrícola (hectáreas)	No agrícola (hectáreas)
Costa	4'441,153.92	1'686,778	2'754,376
Sierra	22'269,270.66	3'296,008	18'973,263
Selva	12'032,040.10	2'142,222	9'889,818
Total	38'742,464.68	7'125,008	31'617,457

Fuente: INEI - IV CENAGRO (2012). Elaboración propia.

IV CENAGRO, existe un equilibrio alrededor de la cifra de 1'600,000 ha. Ahora, como también esta región ha sido víctima de fenómenos de pérdida de área cultivable – particularmente por la salinización de terrenos– es de esperar que se estén cultivando áreas con otro tipo de aptitud. Las evidencias más claras de esto último son los megaproyectos de riego de Chavimochic y Olmos, ejecutados en los últimos veinte años sobre terrenos calificados como eriazos.

Finalmente, la región selva es la única que todavía puede ampliar su frontera agrícola, ya que cuenta con una reserva de tierras con aptitud de aproximadamente 2 millones y medio de hectáreas. Parte de estas son objeto de tratos entre gobiernos locales e inversionistas privados para la producción de biocombustibles (palma aceitera), entre otros productos de mercado. Otras forman parte de la propiedad colectiva de comunidades nativas. Finalmente, se desconoce cuánta de esta superficie disponible se superpone a las áreas concesionadas por el Gobierno nacional para proyectos hidroenergéticos y de hidrocarburos.

2.1. Distribución de la tierra

La escasez de tierras con aptitud agropecuaria en el país y el acaparamiento del cual fueron objeto durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, entre otras razones internas y externas, justificaron la implementación de un proceso de Reforma Agraria entre finales de la década de 1960 y mediados de la de 1970. Este proceso buscó acabar con la bipolaridad latifundio-minifundio en la tenencia de la

tierra, mediante su abolición total y su reemplazo por un sistema de tenencia cooperativo o asociativo.

Desgraciadamente, cuatro décadas después, dicha bipolaridad subsiste. Por un lado, aproximadamente un 80% del total de unidades agropecuarias (UA) existentes en el país son menores de 5 ha, pero, en conjunto, apenas controlan el 6% de la superficie agropecuaria total. Por el otro lado, apenas un 0.3% del total de UA son mayores a 500 ha, pero, juntas, dominan aproximadamente el 70% de la superficie agropecuaria del país (ver tabla 2). Claro está que, en este último grupo, se incluyen un buen número de comunidades campesinas y comunidades nativas, así como una cantidad importante de grupos empresariales y empresas independientes asentadas en la costa y selva del país.⁶²

Entre las razones de tal recrudescimiento de la bipolaridad en el agro, figuran dos décadas de políticas neoliberales que han permitido que empresas independientes y grupos económicos, principalmente de origen peruano, reconcentren grandes extensiones de terrenos, sobre todo en la región costa, donde se encuentran las tierras de mayor calidad, así como los mayores niveles de inversión pública, infraestructura y apoyo institucional en comparación con la sierra y selva.

⁶² Sin embargo, conviene precisar que las UA pertenecientes a comunidades campesinas o nativas constan, por lo general, de áreas de pastos o terrenos eriazos con escaso valor económico. De hecho, según estimaciones realizadas por Orstom en 1998, una hectárea de tierras de cultivo bajo riego de costa equivale a 97 hectáreas de pastos naturales en la sierra (Eguren 2012).

Tabla 2. Estructura de la tenencia de tierras, según tamaño

UA con tierras (ha)	Porcentaje de superficie	Número de UA
Menores de 1	0.8%	37.6%
De 1 a 4.9	5.1%	41.7%
De 5 a 9.9	3.7%	9.9%
De 10 a 19.9	3.9%	5.3%
De 20 a 49.9	5.6%	3.4%
De 50 a 99.9	3.9%	1.1%
De 100 a 499.9	8.4%	0.8%
De 500 a 999.9	4.3%	0.1%
De 1,000 a 2,999.9	9.2%	0.1%
De 3,000 y más	55.1%	0.1%
Total	38'742,465	2'213,506

Fuente: CENAGRO (2012). Elaboración CEPES.

2.2. Población rural

Todo el fenómeno de reconcentración de la tenencia de la tierra ocurre paralelamente a un conjunto de políticas públicas que minimizan la participación de amplios sectores de la población rural en general y, de modo particular, del indígena y de la mujer rural.

Partiendo de la definición de población urbana y rural, la tendencia del Gobierno es minimizar el peso de esta última respecto de la población total: en 1940, la población rural representaba más de dos tercios de la población total (64.6%); 40 años después, en 1981, se había reducido a algo más de un tercio (34.8%); y, en 2007, ya era menos de un cuarto (24.1%). Todo esto, se ha producido gracias a una definición estrecha de lo que el Gobierno considera “población rural” (CEPES 2008). En efecto, según el último Censo de Población y Vivienda (CPV) de 2007, “población rural” es toda la población que vive en poblados que tienen menos de 100 viviendas agrupadas contiguamente o que, teniendo más de 100 viviendas, se encuentran dispersas. Sobre esta base, el Gobierno llega a la conclusión de que el equivalente al 24.1% de la población del Perú es rural (ver tabla 3).

Evidentemente, la distinción entre lo urbano y lo rural es más compleja de lo que propone el Estado, pues no puede limitarse a lo puramente demográfico —mayor o menor concentración de la población—. También debe contemplar aspectos económicos, sociales y culturales, tal y como lo señala el Banco Mundial, para el cual alrededor del 47% de la población del Perú es rural (CEPES 2009).

Lo anotado anteriormente concierne, del mismo modo, a la situación de la población indígena en el Perú. Por distintos caminos y recurriendo a diferentes instrumentos, el Gobierno persiste en minimizar su importancia. Primero, lo hace mediante el CPV de 2007, en el que solo se registra como “indígena” a la población de comunidades nativas oriundas de la Amazonía y, por ende, proveniente de no más de 11 departamentos del país.⁶³ Luego, durante el propio diseño de la Ley del Derecho a la Consulta Previa, pone en entredicho la existencia de pobladores indígenas en los departamentos de la costa. Ambos factores combinados constituyen

⁶³ Con ello, sus resultados dan cuenta de la existencia de 1,786 comunidades nativas indígenas, pertenecientes a 51 grupos étnicos.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

Tabla 3. Población y vivienda rural

Viviendas rurales ocupadas	1'787,233
Población rural	6'601,869
Habitantes por vivienda rural	3.7

Fuente: CPV de 2007. Elaboración CEPES.

Tabla 4. Productores por sexo y región natural (*)

Región natural	Número de productores	% Hombres	% Mujeres
Costa	354,295	71.7	28.3
Sierra	1'435,657	65	35
Selva	456,750	80.4	19.6
Total productores	2'246,702		

(*) Incluye solo personas naturales con y sin tierra.

Fuente: IV CENAGRO 2012. Elaboración CEPES.

algunos de los obstáculos para mejorar las condiciones de inclusión de este sector que, según datos del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se agrupa, mayoritariamente, en las aproximadamente 7,500 comunidades campesinas y nativas registradas en el país.⁶⁴

Finalmente, en cuanto a la situación de la mujer rural, además de esforzarse por alcanzar mayor notoriedad ante el Estado y la sociedad en su conjunto, este sector debe enfrentar la persistente inequidad de género en el espacio rural peruano, que, entre otras consecuencias, trae consigo un menosprecio a su condición de productora, además de generarle barreras para el acceso o formalización de su propiedad individual. A pesar de ello, el número de productoras ha crecido ostensiblemente, pasando de poco más de 350,000 productoras en el CENAGRO de 1994 a casi el doble (691,000) en el CENAGRO de 2012 (CEPES 2013).

64 En el Perú, antes de la aprobación de la Ley de Reforma Agraria (década de 1960) solo se hablaba de "comunidades de indígenas". Con la mencionada ley, se introdujo la diferencia entre comunidades campesinas, ubicándolas principalmente en la costa y sierra; y las comunidades nativas, a las que se situó en la selva y ceja de selva del país. De acuerdo con COFOPRI (2010), existen poco más de 7,500 comunidades campesinas y nativas reconocidas por el Estado. Los datos del último Censo Nacional Agropecuario (2012) indican que su número alcanza las 7,700. En este trabajo, utilizaremos los datos de COFOPRI por tratarse del órgano especializado en saneamiento de la propiedad rural.

3. INSTITUCIONALIDAD

El Perú ha desarrollado un tejido institucional utilitario al modelo neoliberal implantado por la Constitución Política de 1993. Por obvias razones, en su interior, sobresalen las normas que flexibilizan o eliminan del todo las reglas para la transferencia de derechos sobre la tierra y los recursos naturales, junto con organismos públicos que actúan como islas de eficiencia cuando se trata de la promoción de la inversión privada. Además, existe un conjunto de procedimientos más o menos burocráticos dependiendo de si están en juego intereses de mercado o del gran capital.

La otra cara de la moneda es el escaso número de normas que protegen los intereses de la nación, o los de personas y grupos en condición de vulnerabilidad frente a la gran demanda de materias primas, agua y tierras existente a nivel global, regional y local. Tratando de respaldarse en este estrecho marco normativo, antes de que alguna reforma constitucional o legal las suprima, subsisten algunas instituciones públicas con escaso personal, logística y presupuesto para cumplir sus objetivos. Asimismo, no se debe dejar de mencionar que la mayoría

de ellas no responde a una política de Estado, sino que intervienen, en mayor o menor medida, frente a hechos coyunturales o, incluso, con ocasión de requerimientos de los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por el Gobierno. Adicionalmente, los limitados procedimientos para la protección o salvaguarda de derechos humanos frente al modelo neoliberal son prolongados, están repletos de formalismos y presentan una serie de barreras económicas, culturales y geográficas que obstaculizan el cumplimiento de sus fines.

3.1.El marco normativo

Tras el agotamiento del proyecto militar de Reforma Agraria conducido por el general Velasco Alvarado entre 1969 y 1975, comenzó un lento proceso de desmontaje de sus principales transformaciones, al punto que, 10 años después, en 1979, dicho programa se encontraba prácticamente paralizado (Matos et al. 1980: 337). De nada valió su posterior incorporación en la Constitución Política de 1979 o la vigencia formal de la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley 17,716), porque, en la práctica, se trataba de un proyecto liquidado. Por ese motivo, los Gobiernos de Fernando Belaúnde y Alan García no tuvieron dificultades en aprobar medidas contrapuestas a los objetivos de la Reforma Agraria, como el Decreto Legislativo 2 de 1980, que dio por terminado el proceso de afectaciones (expropiaciones) y reintrodujo la libertad de empresa en el sector agrario, o los Decretos Supremos 027, 028 y 029-88-AG de 1988, que delegaron en el gran capital privado y, especialmente, en los oligopolios agroindustriales, el papel fundamental de reorganizar y dirigir una parte sustancial de la actividad agropecuaria en la costa, sierra y selva.

Por su parte, el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) aprobó, en 1991, el Decreto Legislativo 653, así como la Constitución Política de 1993, que, en conjunto, derogaron oficialmente la institución de la Reforma Agraria en el Perú. En reemplazo de este modelo, el Gobierno diseñó un régimen normativo utilitario acorde con el espíritu neoliberal de la Constitución de 1993. En este nuevo modelo, no solo se suprimieron todas las restricciones a la libre transferencia de derechos sobre la tierra y los recursos naturales, sino que, además, se propició o facilitó activamente que estos se transfirieran a favor del capital privado. Con ligeros cambios, este régimen se mantiene hasta la actualidad.

3.1.1. Acceso y límites en materia agraria

Actualmente, en materia agraria (Ley 26,505), cualquiera, tanto el Estado peruano como sus connacionales y

extranjeros, pueden transferir libremente sus derechos sobre la tierra recurriendo a diferentes figuras legales como la compra-venta, la cesión en uso, el arrendamiento,⁶⁵ la adjudicación, etcétera. La única restricción existente, contemplada en el artículo 88 de la Constitución de 1993 –según la cual una ley puede fijar límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona del país–, no ha sido objeto de desarrollo hasta la fecha. Por lo demás, para concretar la transferencia de tierras, solo basta seguir algunos trámites burocráticos en caso de que el inmueble pertenezca al Estado o, cuando se trata de la propiedad colectiva de comunidades campesinas y nativas, acreditar el voto favorable de una mayoría calificada de las asambleas comunales.⁶⁶

Los compradores, por su lado, tampoco asumen responsabilidad alguna, como conducir o trabajar directamente la tierra, residir en el lugar de la parcela, inscribirla en los registros públicos, o destinar parte de su producción al consumo interno. Solo si son extranjeros, deben evitar que su futura propiedad se ubique dentro de los 50 km de frontera –donde, por razones geopolíticas, los extranjeros están impedidos de adquirir inmuebles–.⁶⁷ Más allá de esto, los dueños de tierras solo pagan un impuesto predial anual –que, por lo demás, compromete a cualquier dueño de un predio en el país, independientemente de que se ubique en área urbana o rural–, porque el otro impuesto existente que gravaría la propiedad de terrenos que superan las 3 mil hectáreas no ha sido aplicado hasta la fecha por problemas en su diseño legal (Ley 26,505) y la ausencia de voluntad política (Escobedo 2013: 12-13).

3.1.2. Acceso y límites en materia de recursos naturales

En cuanto al régimen de acceso y aprovechamiento de otros recursos naturales distintos de la tierra, cabe indicar que, en principio, todos ellos son patrimonio de la nación, pero el Gobierno tiene una política consistente para propiciar su transferencia a capitales privados, principalmente, bajo la figura legal de la concesión (Ley 26,821).⁶⁸ Para tal fin, cada recurso natural susceptible de ser explotado y con un valor en el mercado, como la madera, los minerales e

65 No existe, en el ordenamiento jurídico peruano, una norma que precise las condiciones del arrendamiento de tierras de uso agrario. En todo caso, aplicando supletoriamente el Código Civil vigente, se puede concluir que la duración máxima de este tipo de contratos es de diez años. En cambio, si el bien pertenece al Estado, el plazo de arrendamiento se reduce a seis años.

66 En la región costa, la mayoría calificada equivale al 50% más 1 de los miembros de la comunidad. En las regiones sierra y selva, la misma mayoría calificada equivale a los dos tercios de la asamblea comunal.

67 Sin embargo, se trata de una prohibición relativa, porque, mediante un decreto supremo, el Estado puede autorizar la compra.

68 En virtud de esta, el Estado cede su derecho de explotar económicamente un recurso natural por un determinado tiempo y a cambio de una contraprestación monetaria.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

hidrocarburos, e, incluso, el paisaje y la biósfera, tiene una ley específica que determina los requisitos, condiciones y plazos para su aprovechamiento económico. Por lo general, hablando de requisitos y condiciones, se trata, principalmente, de que el proyecto de explotación cuente con un estudio de impacto ambiental (EIA), incorpore un plan de participación para las poblaciones locales y no se superponga con áreas naturales protegidas, las cuales son intangibles de acuerdo con la legislación.

Punto aparte merece el caso del aprovechamiento de recursos naturales ubicados dentro del territorio de comunidades campesinas y nativas. Si bien estas organizaciones tienen propiedad horizontal sobre la tierra (suelo), todos los recursos naturales ubicados en el sub o sobresuelo le pertenecen a la nación. Para evitar que este sistema dual de propiedad (Guevara 2012: 14-15) se convierta en motivo de permanente tensión entre el Gobierno, la comunidad y los inversionistas, la legislación existente ofrece algunas alternativas de conciliación, como el acuerdo previo y la servidumbre, o el derecho a la consulta. Sin embargo, como veremos a continuación, cada una de estas figuras persigue intereses distintos.

Con el acuerdo previo y la servidumbre, principalmente en el sector de la minería, se busca facilitar que el inversionista lleve a cabo un proyecto de aprovechamiento de recursos naturales ubicados dentro de la propiedad de comunidades campesinas y nativas. Esto se debe a que, a falta de un convenio directo (acuerdo previo) entre el propietario de la tierra y el concesionario del recurso natural –en torno a las compensaciones económicas o, virtualmente, la compra-venta de la propiedad comunal– el Gobierno impone de todos modos la figura de la servidumbre legal.⁶⁹

Por su parte, la consulta previa tiene un sentido distinto. En primer lugar, solo intervienen el Estado, y la comunidad campesina o nativa. En segundo lugar, se busca que, entre ambos, se llegue a un acuerdo sobre la puesta en marcha de un proyecto de aprovechamiento de recursos naturales ubicados dentro del territorio comunal. Finalmente, aunque el Estado tiene la última palabra, todo el proceso se conduce de buena fe y con respeto de las opiniones discrepantes. Teóricamente, así está diseñada para operar la consulta previa en el Convenio 169 de la OIT,⁷⁰ pero la Ley 29,785 y su reglamento, que han desarrollado el

derecho en el Perú, la deforman en ciertos aspectos, al menos en relación con el momento en el que debe consultarse la puesta en marcha de un proyecto. Ambas normas nacionales establecen que solo se consultará a las comunidades afectadas antes de emprender la fase de exploración o explotación del recurso, y no cuando esté en discusión la posibilidad que el Gobierno otorgue derechos que permitan su potencial aprovechamiento (Castillo 2012). Con esto, la sensación de muchas comunidades del país es que se les terminará consultando una decisión que ya fue adoptada previamente entre el Gobierno y el inversionista.

3.2. La organización estatal

Nominalmente, el Gobierno del Perú está organizado bajo la conducción de un Gobierno nacional, a la par, de gobiernos regionales y locales (provinciales y distritales) a los que el primero va transfiriendo, paulatinamente, funciones y presupuesto bajo la lógica de un esquema de descentralización de competencias. Sin embargo, los hechos indican que, con algunos hitos positivos, sobre todo en el plano político-administrativo, la tenacidad del Gobierno nacional por preservar inalterable el modelo neoliberal, instalado desde la década de 1990, ha determinado que la transferencia de funciones en materia económica, particularmente las relacionadas con desarrollar el modelo de inversión, producción y desarrollo local, se mantenga como un aspecto pendiente.

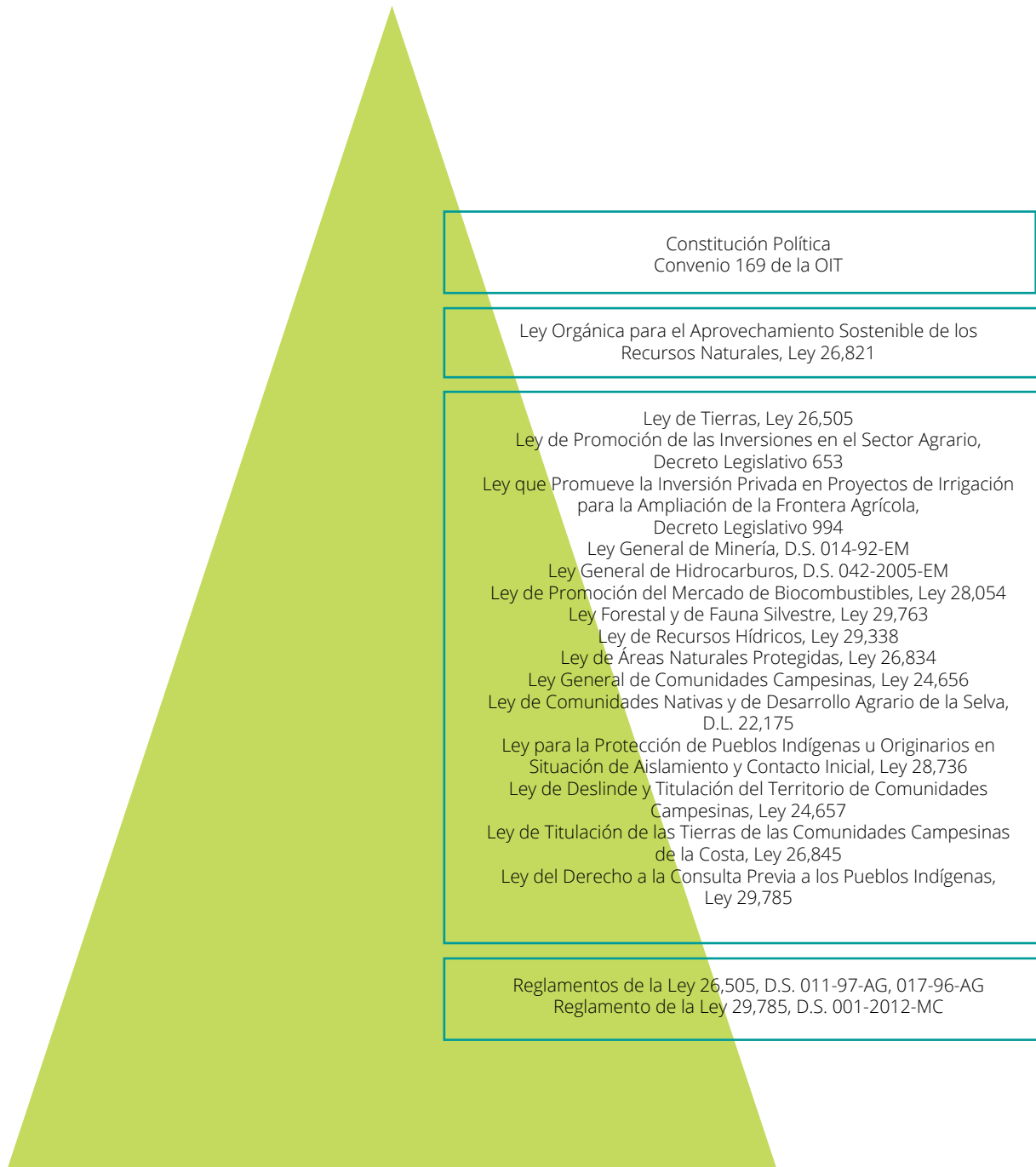
En esa medida, todavía existen, en el nivel del Gobierno nacional, instituciones que no se limitan a orientar las políticas en materia de tierras y recursos naturales, sino que van más allá y toman decisiones concretas sobre quién, cómo y en qué condiciones se accede o se ejerce derechos en estos ámbitos. Eso sí, en todos estos casos, las instituciones involucradas no actúan como parte de un solo sector de gobierno, sino desde diferentes carteras ministeriales, algunas, incluso, desde la propia Presidencia del Consejo de Ministros. Este es un claro indicador de que, en el país, no existe una política de Estado que integre y, en ese sentido, evite duplicidades en materia de la gestión del territorio (ver gráfico 3).

De todos modos, con un fin ilustrativo, la función de cada una de esas instituciones gubernamentales puede dividirse entre aquellas involucradas, directa o indirectamente, con la transferencia de derechos sobre la tierra y los recursos naturales; otro grupo, vinculado con la promoción de la inversión privada; un tercer grupo está asociado con la seguridad en la tenencia de la tierra; un cuarto grupo se encuentra orientado a la protección de ecosistemas y reservas; un quinto grupo se especializa en la investigación

69 La 'servidumbre' se define como una limitación impuesta sobre un predio (predio sirviente) en beneficio de otro predio (predio dominante), para que, sobre el primero, se permita la realización de determinadas actividades por parte del titular del predio dominante. Puede verse más sobre este tema en Del Castillo y Castillo (2003).

70 En 1993, el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT mediante Resolución Legislativa 26,253.

Gráfico 2. Jerarquía normativa en materia de tierras y recursos naturales



04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

y aplicación de sanciones por faltas administrativas en el aprovechamiento de recursos naturales; finalmente, un último grupo monitorea la conflictividad social.

3.2.1. Transferencia de derechos

Dentro de este grupo figuran, por una parte, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como autoridades políticas; y, por otra parte, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), el INGENMET y PERÚPETRO S.A., como instituciones responsables de transferir derechos sobre la tierra y los recursos naturales.

La ANA, en su calidad de autoridad responsable del diseño y conducción de la política de gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos (Ley 29,338), tiene incidencia en el actual modelo de aprovechamiento económico de la tierra y otros recursos naturales, porque concede derechos de uso de agua con distintos fines; además, aprueba las reservas de recursos hídricos y trasvases de agua de cuenca, tan necesarios, por ejemplo, para los megaproyectos de ampliación de la frontera agrícola en la costa o los proyectos mineros de la sierra.

Por su parte, el SERFOR,⁷¹ responsable de conducir y administrar la política nacional forestal y de fauna silvestre (Ley 29,763), tiene en esa medida influjo sobre las concesiones con fines maderables, o para la conservación y ecoturismo que, más adelante, aprobarían los gobiernos regionales. Independientemente de que esto último ocurra, las concesiones para la conservación y el ecoturismo tienen en sí mismas efectos en el acaparamiento de la tierra y los recursos naturales.

En cuanto a la SBN, el INGENMET y PERÚPETRO S.A., las tres instituciones tienen en común que cuentan con capacidad para negociar y suscribir contratos de transferencia de bienes de propiedad estatal o de la nación, sean estas tierras para proyectos agropecuarios o recursos naturales no renovables, como los minerales o hidrocarburos.

La SBN, al igual que los gobiernos regionales y locales en su respectivo ámbito, administra un conjunto de terrenos del Estado, entre ellos, algunos con aptitud agropecuaria, que puede decidir transferir a privados bajo ciertas condiciones o por el simple hecho de tener una oferta de compra.

Finalmente, a diferencia de la SBN, la participación que poseen INGENMET y PERÚPETRO S.A. en la función de transferencias de derechos no abarca el suelo, sino que se limita a los recursos minerales y de hidrocarburos respectivamente, ya que, por disposición constitucional, estos pertenecen a la nación, pero el Estado es soberano en su aprovechamiento.

3.2.2. Promoción de la inversión privada

En este papel, destaca nítidamente la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN). Se trata de una institución adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas y tiene a su cargo impulsar la participación de capitales privados en empresas o proyectos del Estado en general. Sin embargo, revisando su actual cartera de proyectos, se puede observar que tiene un interés particular en el sector de minería, hidrocarburos e irrigaciones.

Precisamente en el último de los sectores mencionados, PROINVERSIÓN auspicia el modelo de inversión conocido como “asociaciones público-privadas” (APP). Por obra de este modelo, el Estado obtendría la mayor rentabilidad social de una inversión, con el menor monto de subsidio posible y la posibilidad de compartir los riesgos con el capital privado. De esta manera, todos ganan, al menos teóricamente, porque, en ejemplos concretos, como el del proyecto Olmos, resulta que el que ha asumido gran parte del riesgo es el Estado y, por el contrario, el que aprovecha la rentabilidad es el inversionista (Escobedo 2012).

Por último, además de participar en los proyectos de inversión en riego como Olmos, Chavimochic y Majes Siguas II, es interesante considerar el papel de PROINVERSIÓN en la subasta de terrenos eriazos del Estado sin derecho de agua, porque, por esta vía, el Gobierno se está desprendiendo de lotes con extensiones iguales o menores a 150 ha, pertenecientes al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), o a los Proyectos Especiales a cargo del INADE.

3.2.3. Seguridad en la tenencia

Un aspecto crucial del régimen de tenencia de tierras en todo país es el saneamiento y la formalización de los derechos de propiedad y posesión existentes, tanto en su modalidad individual como colectiva, pues, de ese modo, se brinda a las personas y grupos un grado de seguridad jurídica frente a posibles confiscaciones, despojos o desplazamientos forzosos. Lamentablemente, pese a su marcada importancia, el tema de la seguridad

⁷¹ Esta institución reemplaza a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.

en la tenencia de la tierra no es una prioridad dentro de las políticas públicas, comparada, por ejemplo, con el empeño demostrado por el Gobierno en materia de promoción de la inversión privada.

Para comenzar, durante décadas, el asunto de la rectoría o gestión en materia de saneamiento físico legal de la propiedad rural ha ido cambiando de manos entre instituciones del Gobierno nacional y regional. Primero, la función se transfirió del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT, perteneciente al MINAGRI) al COFOPRI (del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). Luego, del Gobierno central, se trasladó a los gobiernos regionales. Finalmente, la rectoría del proceso de saneamiento físico legal ha retornado al MINAGRI, a través del Órgano Rector en Saneamiento y Formalización, pero la ejecución de la titulación en sí misma se mantiene bajo la esfera de los gobiernos regionales (Castillo 2013: 12).

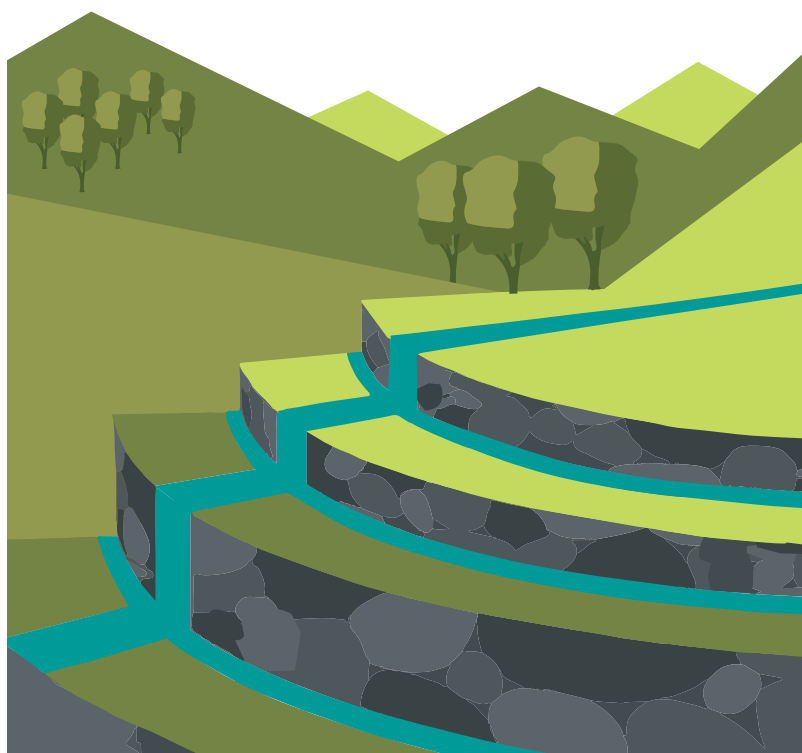
Adicionalmente, es incierta la modalidad de saneamiento físico legal de la propiedad de pueblos indígenas, porque, en este ámbito, la rectoría del MINAGRI se alterna con la labor de coordinación del proceso que corresponde al Ministerio de Cultura, a través de su Viceministerio de Interculturalidad.

Finalmente, en el Perú, el registro de títulos de propiedad no es obligatorio, sino optativo; ello afecta el nivel de transparencia de información y, además, es fuente de permanentes controversias entre el Estado, las personas y los inversionistas por la propiedad o posesión de distintas áreas. Sumado a ello, el registro optativo no se encuentra en manos del MINAGRI, sino que está centralizado en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP, perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

3.2.4. Protección de ecosistemas y reservas

En el país, existen dos instituciones encargadas de la protección y promoción de ecosistemas y reservas territoriales con miras a salvaguardar los derechos de generaciones futuras o, específicamente, el entorno de vida de determinados pueblos: el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y el Viceministerio de Interculturalidad.

El SERNANP es una institución con competencia nacional para dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las áreas naturales protegidas (ANP) del país y cautelar el mantenimiento de su diversidad biológica (Ley 26,834). Actualmente, bajo



las distintas categorías de ANP, existen alrededor de 21'759,000 ha continentales (SERNANP-INEI 2014).⁷²

Por su lado, el Viceministerio de Interculturalidad (Ley 28,736) es el responsable actual de cautelar los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial a través de reservas que les garanticen el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para satisfacer sus necesidades de subsistencia.

3.2.5. Fiscalización y sanción

La fiscalización y sanción con motivo del desarrollo de actividades económicas que tienen un impacto en el medio ambiente está contemplada para el sector minero, energético y forestal. Las actividades agrarias, por lo pronto, no están sujetas a fiscalización o sanción por parte de la autoridad estatal.

En el sector de minería y energía, interviene el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que tiene a su cargo la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de las empresas del

⁷² No incluye superficie marina protegida que abarca poco más de 400 mil ha.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

rubro. Su actividad incluye la posibilidad de investigar infracciones administrativas e imponer sanciones monetarias (multas) y no monetarias.

Por su parte, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) tiene a su cargo la supervisión y fiscalización de los títulos habilitantes (concesiones) otorgados para el aprovechamiento de los recursos forestales, fauna silvestre y los servicios ambientales. Como parte de su labor, al igual que el OEFA, aplica sanciones por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.

3.2.6. Monitoreo de conflictos

En el país, las principales causas de conflictos sociales tienen relación con el sector de industrias extractivas, el agua y la tierra. Para supervisar esta clase de conflictos, desde 1994, existen reportes de la Defensoría del Pueblo y, hacia finales de 2012, se ha sumado el trabajo de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. De los reportes de ambas instituciones, se advierte que las industrias extractivas, el agua y la tierra están en la raíz de un 70% u 80% del promedio de conflictos sociales existentes en el Perú. Sin embargo, todavía es necesaria una discusión más profunda sobre la situación de la conflictividad existente en el país, tanto desde el punto de vista del número real de conflictos, como desde el de sus causas, escenarios, protagonistas e intereses en disputa (CEPES 2013).

3.3. Las principales políticas y procedimientos

Dentro del conjunto de procedimientos que permiten articular el ordenamiento jurídico con las instituciones de gobierno involucradas con el quehacer agrario y la gestión de los recursos naturales, existen algunos que sobresalen del resto, porque comprometen a un gran número de población o significan cambios importantes en la distribución de tierras del país. Ahora bien, dentro de ese grupo selecto de procedimientos, los que reflejan mayor diligencia y consistencia durante las últimas décadas son los que promueven cambios en la distribución de la tierra, porque ahí radica el espíritu del modelo neoliberal de propiciar la transferencia de derechos desde el Estado, personas y grupos en condición de vulnerabilidad en favor del gran capital y de la empresa privada.

Esos procedimientos, como las concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales, reflejan una verdadera política de Estado, a diferencia del procedimiento de saneamiento físico legal de la propiedad rural, que, por años, ha estado paralizado o ha sido afectado por una serie de incongruencias, pese a ser de interés para la mayoría de la población rural.

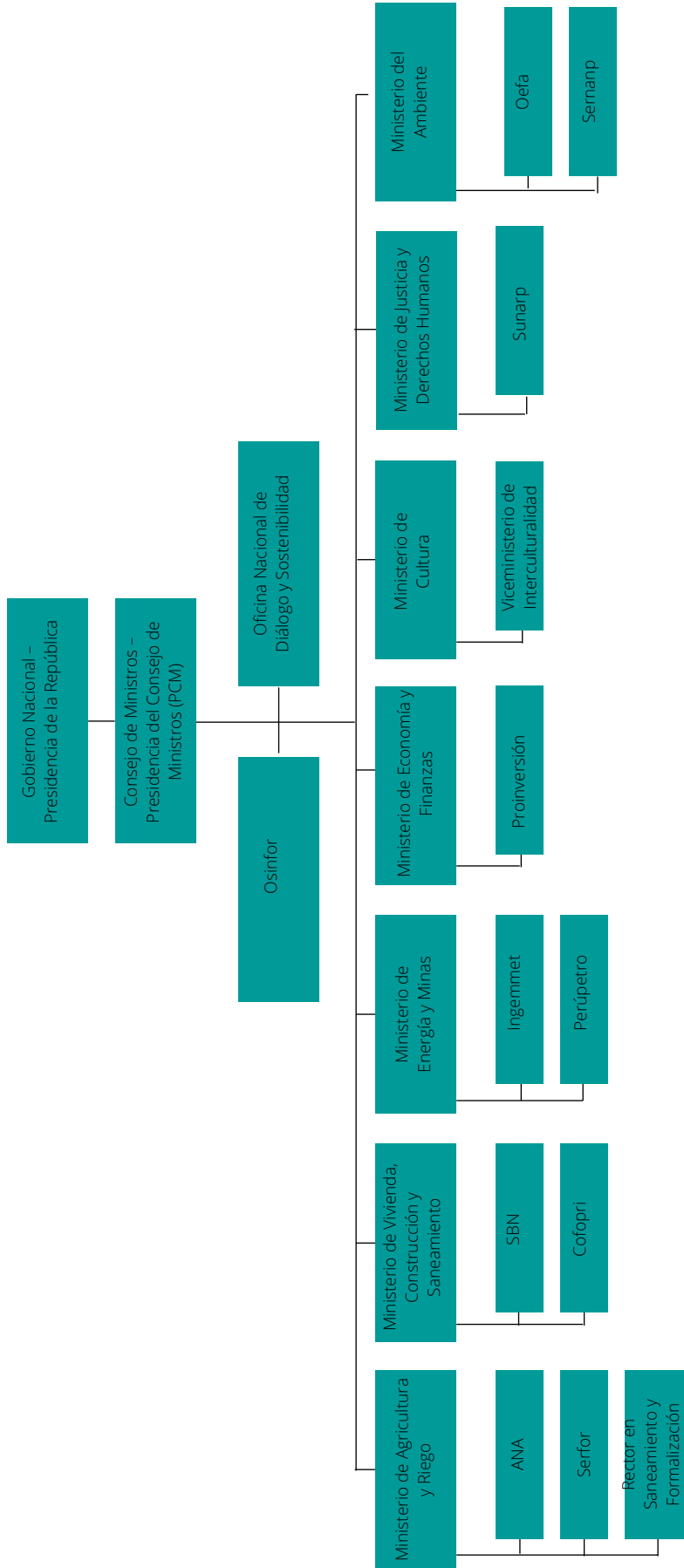
3.3.1. Saneamiento físico legal de la propiedad rural

El procedimiento administrativo que compromete a un mayor número de pobladores y de superficie en el ámbito rural es el saneamiento físico legal de la propiedad en general y, en particular, de la perteneciente a las comunidades campesinas y nativas.⁷³ Según los datos recogidos en la introducción de este trabajo, este procedimiento de saneamiento involucra a las 38.7 millones de ha de uso agropecuario existentes en el país, a los 6.6 millones de pobladores rurales, a los 2.2 millones de productores agropecuarios (incluyendo personas naturales y jurídicas), y a las miles de comunidades campesinas y nativas reconocidas por el Estado. No obstante su trascendencia, la política pública sobre la materia presenta una serie de incongruencias y obstáculos por sortear. Como principales obstáculos, deben mencionarse la ausencia de voluntad política que aborde el saneamiento físico legal de la propiedad rural como una política de Estado y no solo como política de gobierno, la inexistencia de un catastro rural integrado, y, finalmente, la existencia de un marco normativo complejo y desfasado.

Sobre el primer punto, la inexistencia de una política de Estado ha ocasionado que, desde finales de la década de 1970, cuando se dieron los primeros intentos por formalizar la propiedad rural hasta la actualidad, se cambie frecuentemente el aparato institucional encargado de dirigir y ejecutar el proceso. En un inicio, ambas funciones estuvieron a cargo del Gobierno nacional a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y, posteriormente, en 2007, del COFOPRI. Luego, desde 2009, la conducción y ejecución fueron transferidas a los gobiernos regionales, en el marco del proceso de descentralización. Finalmente, las inconsistencias, vacilaciones y poca capacidad operativa entre los propios gobiernos regionales han ocasionado que la dirección

⁷³ El proceso de saneamiento permite la identificación física de un predio según su ubicación geográfica, forma, dimensiones, y límites o colindancias, con el objeto de perfeccionar el derecho de propiedad, para su posterior inscripción en los Registros Públicos.

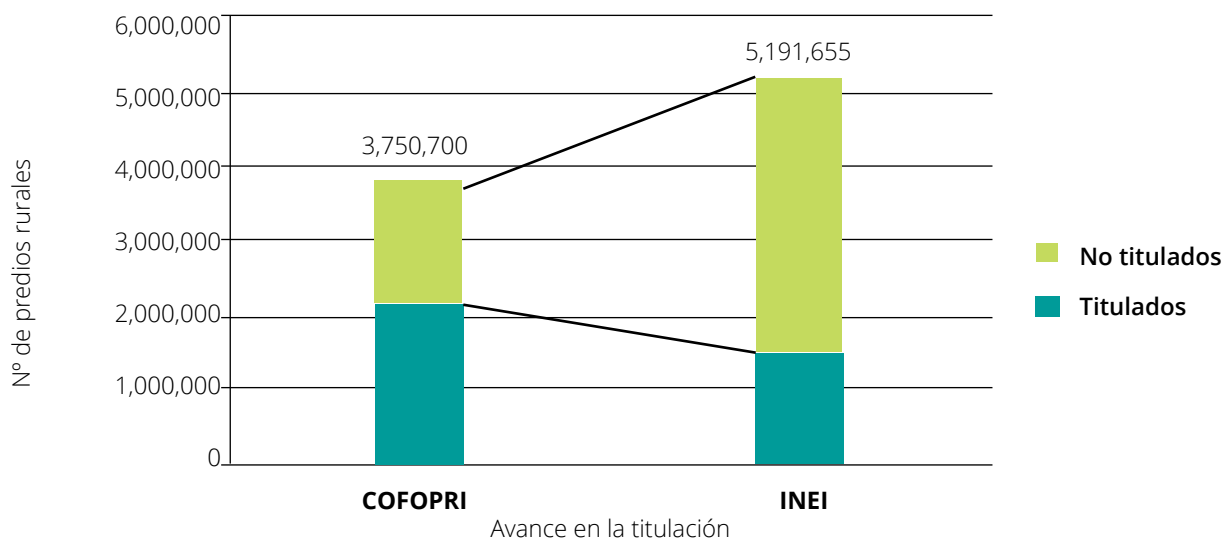
Gráfico 3. Organigrama de instituciones públicas con funciones en materia de tierras y recursos naturales



Elaboración propia.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

Gráfico 4. Titulación rural individual



Fuente: COFOPRI (2008) e INEI (2013). Elaboración propia.

(rectoría) del proceso de saneamiento retorne al gobierno central (MINAGRI), pero que la ejecución de la tarea misma se mantenga en el ámbito de los gobiernos regionales.

Adicionalmente, la ausencia de tal política de Estado impide hacer una evaluación de la situación real del saneamiento físico de la propiedad rural, principalmente por dos razones. En primer lugar, en relación con la titulación rural individual, no existe información actualizada sobre el total de predios rurales que deben ser titulados y tampoco sobre cuántos títulos ya se han entregado. Según el COFOPRI, hacia 2008, existían 3'750,700 predios rurales, de los cuales ya tenían títulos individuales alrededor de 2'124,471.⁷⁴ Casi un lustro después, INEI (2013) reporta, tan solo en el sector agropecuario, la existencia de 5'191,655 parcelas, de las cuales tienen títulos 1'495,785 (ver gráfico 4). Entonces, ¿cuántos predios necesitan un título actualmente? El Estado no tiene información al respecto.

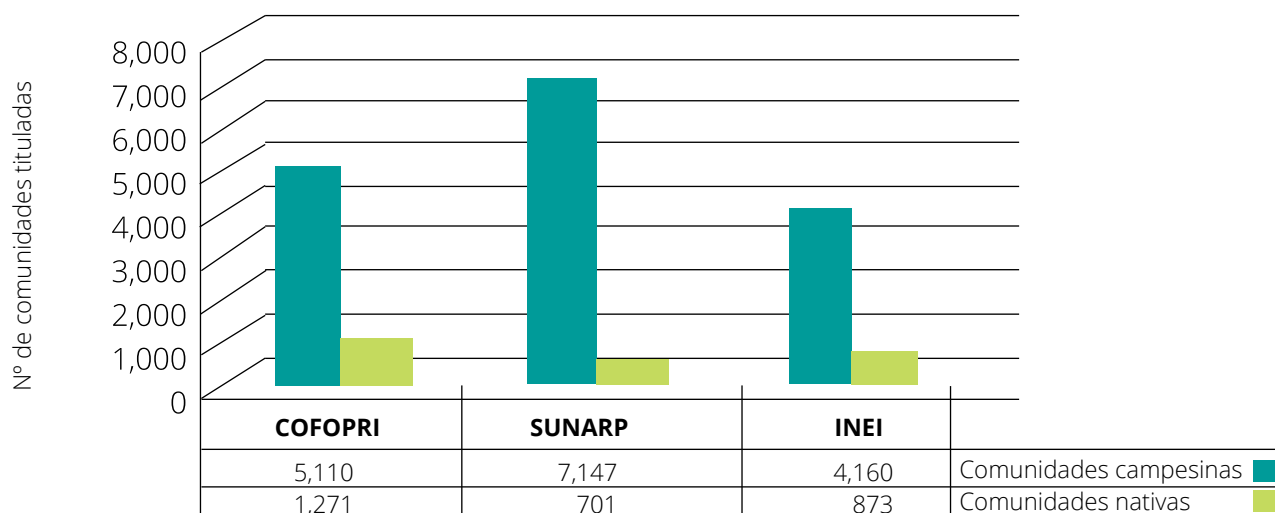
La segunda razón es que, en materia de saneamiento físico legal de la propiedad de las comunidades campesinas y nativas, las fuentes oficiales no coinciden, aun cuando existe información más actual. Por una parte,

el COFOPRI (2010) indica que existe un total de 5,110 comunidades campesinas y 1,271 comunidades nativas tituladas colectivamente; por otra, el INEI (2013) sostiene, a partir de la información del IV CENAGRO, que son 4,160 comunidades campesinas y 873 comunidades nativas las que cuentan con un título de propiedad colectiva. Finalmente, la SUNARP (2010) tiene información propia que indica que la cantidad de predios de las comunidades campesinas que se encuentran inscritos alcanza los 7,147, mientras que, en el caso de las comunidades nativas, la cifra alcanza los 701 predios.

Como se muestra en el gráfico 5, la diferencia de las cifras que presentan las tres instituciones mencionadas es significativa, pero, además, contradictoria en términos de la tendencia que se espera de todo proceso de titulación en marcha. Para empezar, entre el número más bajo de comunidades campesinas tituladas y el número más alto existe un margen de alrededor de 3 mil comunidades que no se sabe a ciencia cierta si cuentan o no con un título de propiedad. En el caso de las comunidades nativas, el margen es menor, aunque, de todos modos, compromete a aproximadamente 570. Sin embargo, ahí no acaba el problema; lo realmente sorprendente al cotejar los reportes del COFOPRI, el INEI y la SUNARP es que, en un período de 4 años, en lugar de evidenciarse una tendencia hacia el aumento del número de propiedades comunales tituladas, se refleja

⁷⁴ El grueso de ellos (80%) obtuvo su título entre 1996 y 2006, gracias a los Proyectos de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) 1 y 2.

Gráfico 5. Titulación comunal



Fuente: COFOPRI (2010), SUNARP (2010) e INEI (2013). Elaboración propia.

lo contrario: una disminución o, en el mejor de los casos, una insólita fluctuación.

Probablemente, las razones de esa disparidad de cifras y fluctuaciones temporales tienen relación con las diferentes metodologías para el recojo de datos, fuentes de información, unidades de análisis e, inclusive, los propios conceptos de “urbano” y “rural” que utilizan el COFOPRI, el INEI y la SUNARP. Sin embargo, lo que evidencian en su conjunto son los problemas que le genera al país adolecer de una política de Estado en materia del saneamiento físico legal de la propiedad comunal, que, por lo menos, ofrezca a la población cifras confiables sobre su estado actual.⁷⁵

Pasando al segundo punto, tanto la titulación individual como la comunal tienen otro gran obstáculo que sortear, vinculado con la ausencia de un catastro integrado para el espacio rural. La ausencia de esta herramienta gráfica que permite visualizar los perímetros de una propiedad, sus colindancias y posibles superposiciones con otros predios ha determinado que, por lo menos en el caso de la titulación comunal registrada por COFOPRI (2010),

⁷⁵ Con la salvedad de que este es un tema que merece una mayor investigación y estudios especializados, se pueden formular, como algunas hipótesis de explicación de la inconsistencia de cifras, que es una consecuencia del tipo de módulo censal que aplica el INEI para el CENAGRO, pues no ahonda en el estudio o revisión de los títulos de propiedad; también que es posible que la SUNARP haya registrado como predios comunales a los diferentes anexos ubicados dentro de las comunidades campesinas

alrededor del 61.5% de las comunidades campesinas y 93.3% de las comunidades nativas tituladas no puedan acreditar fehacientemente sus derechos, por no tener un respaldo gráfico o un predio georreferenciado (Castillo 2012).

Finalmente, el marco normativo sobre saneamiento físico de la propiedad rural también ha jugado un papel decisivo en los avances y retrocesos del proceso. Ello se debe, en primer lugar, porque se trata de un régimen normativo complejo en el que coexisten normas generales para el registro de predios rurales (Decreto Legislativo 667), junto con otras leyes específicas tanto para la titulación de comunidades campesinas (Ley 24,657) como de comunidades nativas (Decreto Legislativo 22,175) —e, incluso en estos últimos casos, con variantes según la ubicación geográfica de la comunidad (Ley 26,845)—.⁷⁶ En segundo lugar, se debe a que todo este régimen normativo fue aprobado en el marco de las anteriores Constituciones Políticas de 1933 y 1979, pero su aplicación efectiva se realiza en el marco de la actual Constitución neoliberal de 1993. En tercer lugar, se da porque la puesta en práctica del saneamiento físico legal exige superar una serie de pasos y cumplir una serie de condiciones que, como se aprecia en el gráfico 6, resultan sumamente agobiantes e interminables para cualquier interesado.

⁷⁶ No podemos dejar de mencionar que este marco legal complejo puede ser una de las razones por las que se han entregado títulos de propiedad individual dentro de áreas que las comunidades del país reivindican como propiedad colectiva.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

3.3.2. Concesión de recursos naturales

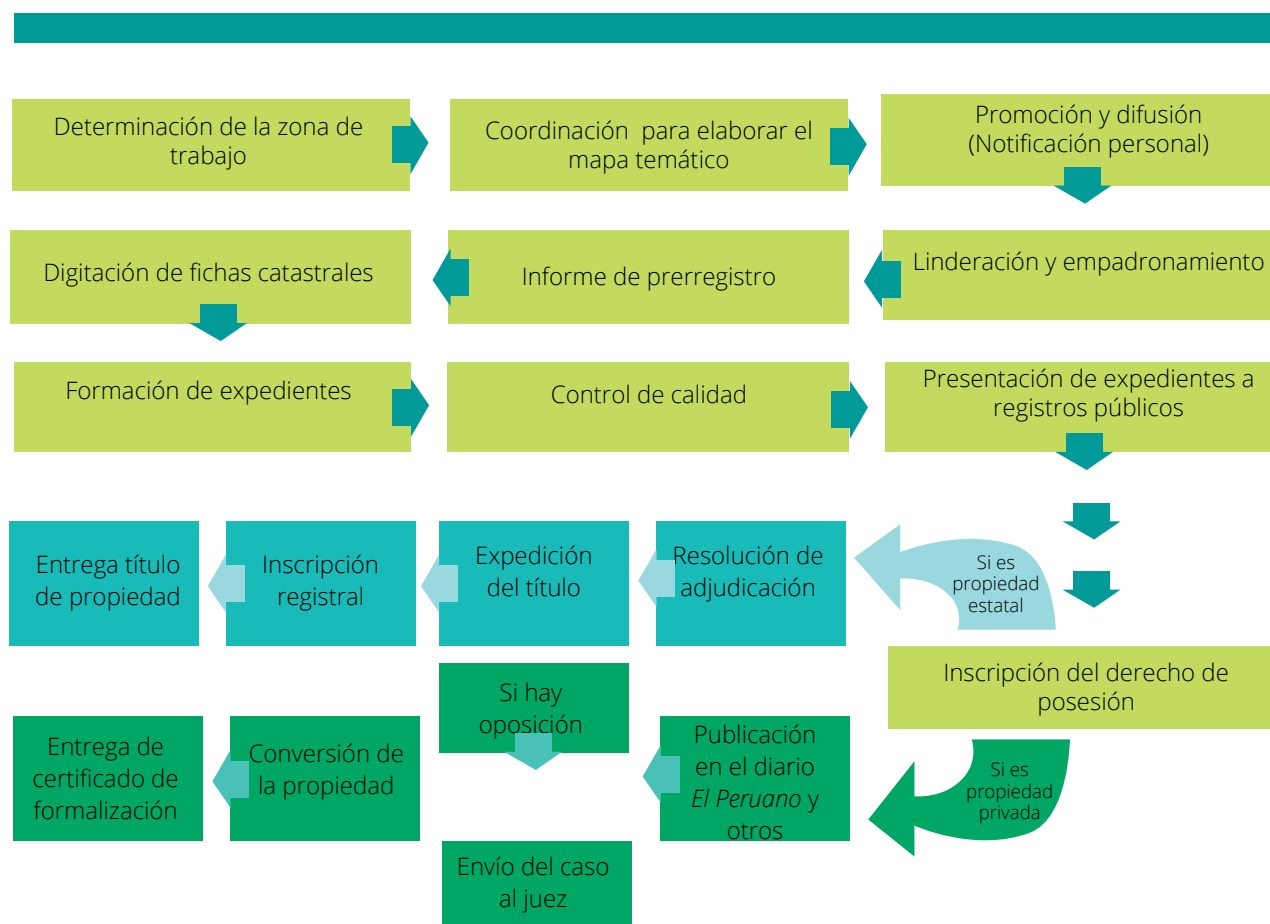
El procedimiento de concesión, al igual que el procedimiento de saneamiento físico legal, tiene como objetivo satisfacer un tipo de derecho real:⁷⁷ en el primer caso, el derecho de concesión; en el segundo, el derecho de propiedad o de posesión. Adicionalmente, ambos procedimientos tienen el potencial de ocupar millones de hectáreas del país con derechos de concesión o de propiedad a favor de personas naturales y jurídicas. Sin embargo, solo hasta este punto llega su similitud, porque, tanto desde el punto de vista del número de interesados como de las políticas públicas que los respaldan, la diferencia entre la concesión y el saneamiento físico legal es significativa. Actualmente, son alrededor de 54 mil los titulares de concesiones en el país; casi un 99% pertenece

al sector de minería. A todos ellos, en mayor o menor grado, los respalda no solo una política de gobierno, sino de Estado.

Desde la década de 1990, el Perú implementa una política de Estado favorable a la concesión de sus recursos naturales renovables y no renovables. Esta política se traduce en diferentes medidas, tanto en el suministro de información oficial sobre las áreas concesionadas, como en una suma de organismos, normas y procedimientos que van respondiendo o adaptándose a las necesidades de la inversión privada.

Así, en el rubro de las concesiones en minería, hidrocarburos, madera, conservación y ecoturismo, el Estado se ha preocupado por contar con información

Gráfico 6. Flujograma del Decreto Legislativo 667



⁷⁷ Los derechos reales, a diferencia de los derechos personales, como la vida, la salud, la integridad, etcétera, son aquellos que descansan sobre cosas y que, además, tienen un contenido patrimonial o utilidad económica.

Fuente: COFOPRI (2008). Elaboración propia

vigente, uniforme y georreferenciada, que sirve para evitar la superposición y el conflicto de derechos entre concesionarios de una misma rama, pero que, por otro lado, poco aporta para determinar cuánta de la superficie total del Perú está sujeta a un derecho concesión, cuántos de los derechos mineros se contraponen a concesiones forestales, o cuánta de la superficie concesionada se superpone a la propiedad de comunidades campesinas o comunidades nativas.

La información oficial sobre concesiones, tal como figura en la actualidad, sirve únicamente para conocer que, de las 128 millones de ha del país, alrededor de un 23% es objeto de un contrato de exploración o explotación de hidrocarburos; un 15% está concesionado para actividades mineras; poco menos de un 6% forma parte

de una concesión forestal; y, en los últimos años, a todas esas actividades tradicionales, se han sumado las concesiones de conservación y ecoturismo, que alcanzan el 0.75% de la superficie nacional (ver gráfico 7).

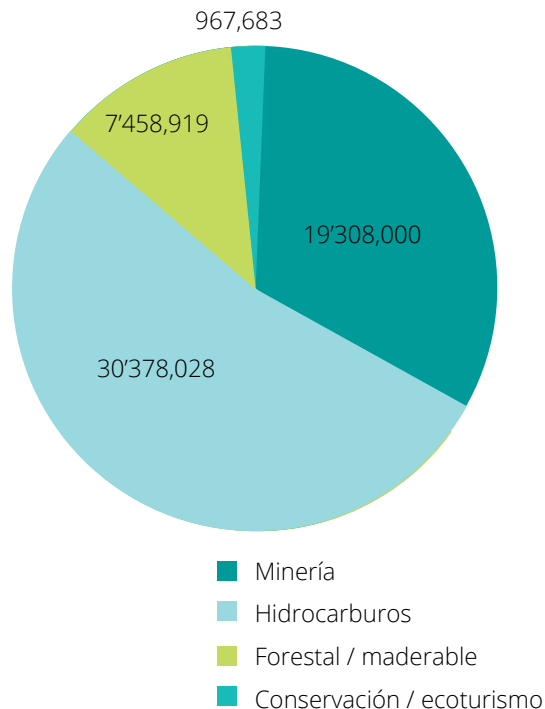
Junto con esa información útil principalmente para el inversionista, el Gobierno peruano ha diseñado un marco institucional que, por un lado, promueve la participación de capitales privados en el aprovechamiento de los recursos naturales y, por el otro, blindo esta clase de iniciativas frente a cualquier amenaza interna o externa, mediante una gestión centralizada de la política, la suscripción de tratados de libre comercio (TLC), un marco normativo idóneo a las necesidades de la inversión e, incluso, vía acciones judiciales, como las demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC).

En cuestiones de gestión, tanto el MEF como el MINEM conducen de manera inflexible la política de concesiones desde la década de 1990. Ambos han sabido aplacar cualquier intento de disidencia de parte de los gobiernos subnacionales (regionales y locales), es decir, uno que busque poner en tela de juicio el modelo económico extractivo o descentralizar su gestión. De un modo general, lo han logrado a través de la suscripción de TLC o tratados bilaterales de inversiones;⁷⁹ de forma específica, lo han hecho consiguiendo que el TC derogue ordenanzas de los gobiernos locales que suspendían o prohibían el otorgamiento de más concesiones dentro de su territorio (CEPES 2011).

Por el lado normativo, en el rubro de concesiones, existe un ordenamiento jurídico sólido, detallado y que se actualiza permanentemente con miras a sortear o eliminar cualquier obstáculo para la inversión privada –a excepción de los capítulos legales sobre medioambiente, principalmente, sobre los estudios de impacto ambiental (EIA), en los que todavía figuran las escasas limitantes a la inversión privada en el espacio rural–.⁸⁰ Para tener idea de la consistencia de este marco jurídico, se puede mencionar que, a diferencia de lo que ocurre en materia del saneamiento físico legal de la propiedad, tanto el sector de minería como de hidrocarburos tienen el privilegio de contar con un Texto Único Ordenado (TUO) para recoger, organizar y concordar todas las normas emitidas en su ámbito de influencia.

Gráfico 7

Superficie concesionada según tipo de concesión (en millones de ha)⁷⁸



Fuente: PERÚPETRO (2014), MINEM (2013), MINAGRI (2013). Elaboración propia.

⁷⁸ Es necesario precisar que, al menos en el sector de industrias extractivas, la superficie que se encuentra bajo concesión no es sinónimo del área en explotación o exploración efectiva, pues estas últimas son, por lo general, una fracción de la primera. Según PERÚPETRO (2014), de poco más de 30 millones de ha que se rigen bajo un contrato de hidrocarburos, están en uso efectivo cerca de 270 mil. En el caso de la minería, las cifras indican que, de poco más de 19'300,000 ha concesionadas, se encuentran en actividad alrededor de 1'500,000 (MINEM, 2013).

⁷⁹ Sobre los principales derechos de los inversionistas incorporados por los TLC y TBI véase CEPES (2013a).

⁸⁰ Incluso el derecho a la consulta previa, como se analizó anteriormente, tiene escasas posibilidades de influir en la política de concesiones auspiciada por el Gobierno.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

En la tabla 5, se resumen las principales características de las concesiones sobre recursos naturales renovables y no renovables, introducidas en la actual legislación del país.

Cerrando el círculo promotor de la inversión, la proliferación de las concesiones en todo el territorio nacional también tiene relación con el procedimiento administrativo en sí mismo. A diferencia del engorroso procedimiento existente en materia de saneamiento de la propiedad rural, en el rubro de las concesiones existe un trámite más expeditivo y simplificado que permite obtener el derecho de exploración o explotación del recurso natural en menor tiempo (ver gráfico 8).

4. ACTORES

El Perú alberga un mosaico de actores que coexisten en el espacio rural. La diversidad de estos actores; las diferentes formas en que se organizan, usan y controlan sus posesiones o recursos; la mayor o menor densidad de alguno de ellos en determinados espacios geográficos; y

sus respectivos intereses en función del quehacer agrario o del aprovechamiento de los recursos naturales permiten que el país cuente con una fuente importante y constante de alimentos; que preserve un conjunto de conocimientos ancestrales sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; que los servicios e infraestructura básica puedan estar disponibles en espacios alejados de los centros urbanos, donde el Estado no llega; que el proceso de democratización en el espacio rural avance gracias a sus marchas, movilizaciones o gestiones directas; que el empleo rural todavía sea una importante fuente de ingresos para 180,500 trabajadores permanentes y 13.8 millones de trabajadores eventuales (CENAGRO 2012); y que el crecimiento del PBI agrario resulte sostenible en la última década.

Pero, junto con esos aportes, el mosaico de actores e intereses también es fuente de conflictos por el acceso y control de la tierra, o de sus recursos naturales. La naturaleza de estas disputas no es solo económica, pues también tiene componentes territoriales: quien domina el espacio rural puede extender su control más allá de la esfera estrictamente productiva y situar su influencia en

Tabla 5. Extensión y duración legal de las concesiones

Sector	Superficie máxima	Duración de la concesión
Minería	100 a 1000 ha	Ilimitada
Hidrocarburos	Indefinida	7 años (fase de exploración)
Forestal maderable	5,000 a 40,000 ha	30 o 40 años (fase de explotación)
Conservación	Indefinida	40 años renovables
Ecoturismo	Máximo 10,000 ha	40 años renovables

Fuente: Legislación nacional. Elaboración propia.

la esfera de poder político-administrativo, principalmente en la toma de decisiones.

4.1. Comunidades campesinas y comunidades nativas

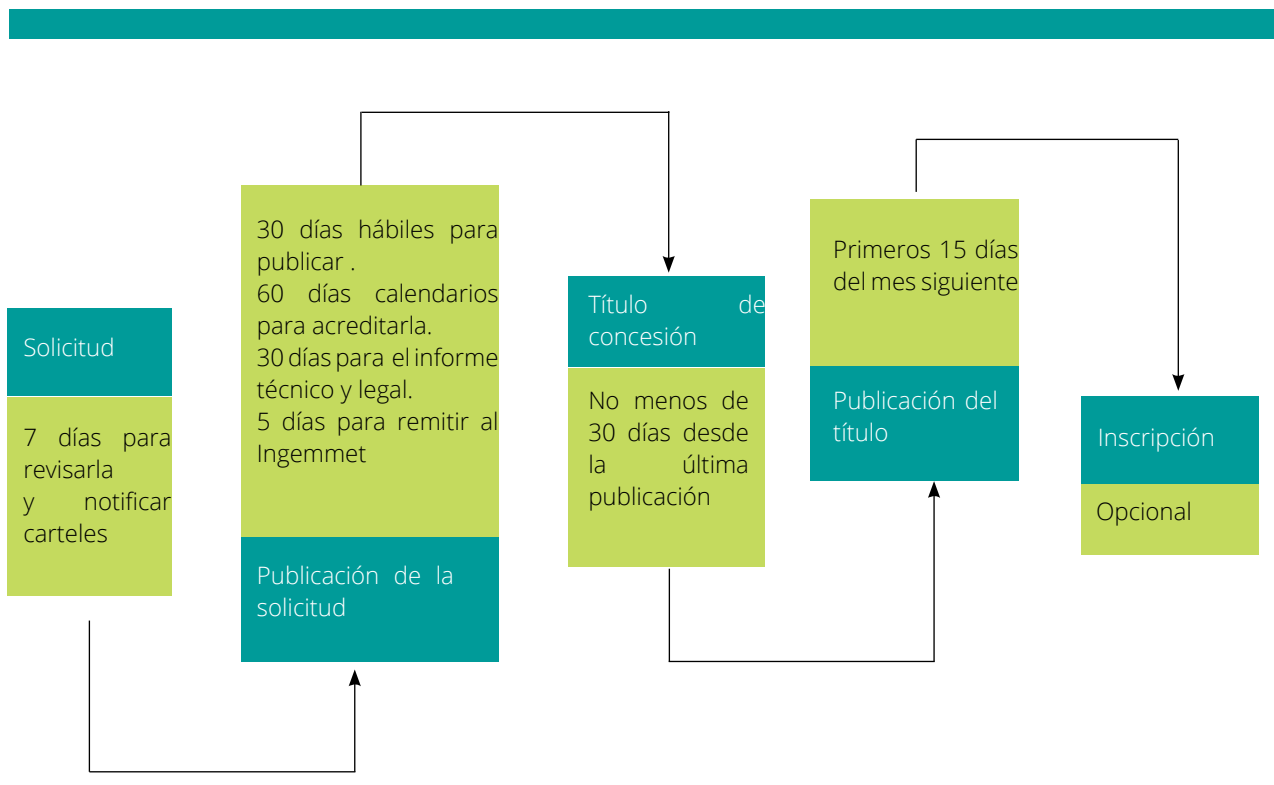
Las comunidades campesinas y las comunidades nativas son, actualmente, las principales formas de agrupación territorial de los pueblos indígenas del Perú. Sus orígenes, a grandes rasgos, se remontan a la época colonial, cuando parte de la población local fue integrada al régimen colonial español –porque ya eran parte del Tahuantinsuyo conquistado– bajo la denominación común de “indios”. Mientras, la población restante, esencialmente la asentada en territorios amazónicos, tampoco conquistada por los incas, pudo preservar su libertad y autogobierno hasta la época republicana.

En 1570, ocurrió un cambio importante en la forma de organización de la población local integrada al régimen colonial, debido a la alta tasa de mortandad que mermó su número, sobre todo, en la región costa. A raíz de ello, el virrey Toledo creó los denominados “pueblos de

reducción”, donde reunió a la población sobreviviente dispersa, le dio tierras para producir, garantizar su crecimiento demográfico y, además, tener excedentes para el pago de sus tributos. De este modo, surgió la comunidad de indígenas, con un territorio delimitado, reconocido y protegido legalmente por el Estado, con sus propias autoridades, costumbres y prácticas (Remy 2013: 8).

Más de dos siglos después, cuando el Virreinato del Perú fue reemplazado por la República del Perú, nuevas transformaciones ocurrieron en el seno de las comunidades de indígenas, al igual que entre las poblaciones amazónicas que hasta entonces habían preservado su libertad y autogobierno. Muchas de las iniciativas o decisiones de los Gobiernos republicanos respecto de adoptar la ciudadanía única y suprimir el tributo indígena tuvieron consecuencias fortuitas en el régimen de protección de sus tierras comunales. Esto se vio, especialmente, a mediados del siglo XIX, cuando el presidente Ramón Castilla abolió la esclavitud y el tributo indígena, y, sin desearlo, también desprotegió las tierras comunales, porque sus dueños empezaron

Gráfico 8. Procedimiento ordinario minero



Fuente: INGEMMET (2012). Elaboración propia.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

a ser presionados para transferirlas, voluntaria o involuntariamente, a los hacendados y gamonales del país.

El proceso descrito anteriormente motivó que las comunidades, víctimas del asedio de las haciendas, protagonizaran una serie de levantamientos en defensa de sus tierras. Como las condiciones no estaban dadas para una reforma agraria, la alternativa del Gobierno de Augusto Leguía (1919-1930) frente a las movilizaciones de indígenas fue otorgarles reconocimiento legal. En otras palabras, estas comunidades de indígenas, que habían sido mantenidas en registros y padrones durante la etapa republicana para recaudar de ellas sus tributos, son nuevamente reconocidas por el Estado peruano (Remy 2013: 10) tal y como se consigna en las Constituciones Políticas de 1920 y 1933, que evolucionaron desde un nivel de reconocimiento de su existencia y de la imprescriptibilidad de sus tierras, hasta otro nivel en el que el íntegro de sus propiedades resultaba, además, intransferible e inembargable.

A partir de entonces, comienza una etapa de mayor tranquilidad para las comunidades de indígenas, al menos hasta mediados del siglo XX, cuando se van sumando un conjunto de factores internos y externos que desembocaron en la Reforma Agraria del Gobierno de Velasco Alvarado de 1969. Fue recién durante este Gobierno que se hizo la distinción entre comunidades campesinas, organizadas sobre la base de las antiguas comunidades de indígenas, principalmente de la sierra y costa del país, y las comunidades nativas, erigidas a partir de los pueblos no conquistados por los incas y españoles, es decir, sobre los colectivos asentados en la Amazonía.

Cada una de las nuevas organizaciones recibió el respaldo y la protección de una ley especial –la Ley 24,656, para las comunidades campesinas, y el Decreto Ley 22,175, para las comunidades nativas– y, en tanto estuvo vigente la Constitución Política de 1979, sus tierras fueron inembargables, imprescriptibles e inalienables. Tras la aprobación de la Constitución de 1993, dicho régimen de protección de la propiedad comunal ha desaparecido. Actualmente, apenas se reconoce la imprescriptibilidad de sus tierras y el Gobierno alienta su transferencia a favor de inversionistas privados. Pero, a pesar de todo ello, su presencia es evidente a lo largo del territorio nacional. Datos de COFOPRI (2010) indican que suman aproximadamente 7,500 las comunidades campesinas y nativas reconocidas en el país en todos los departamentos, excepto Tumbes, como se aprecia en el siguiente gráfico 9.



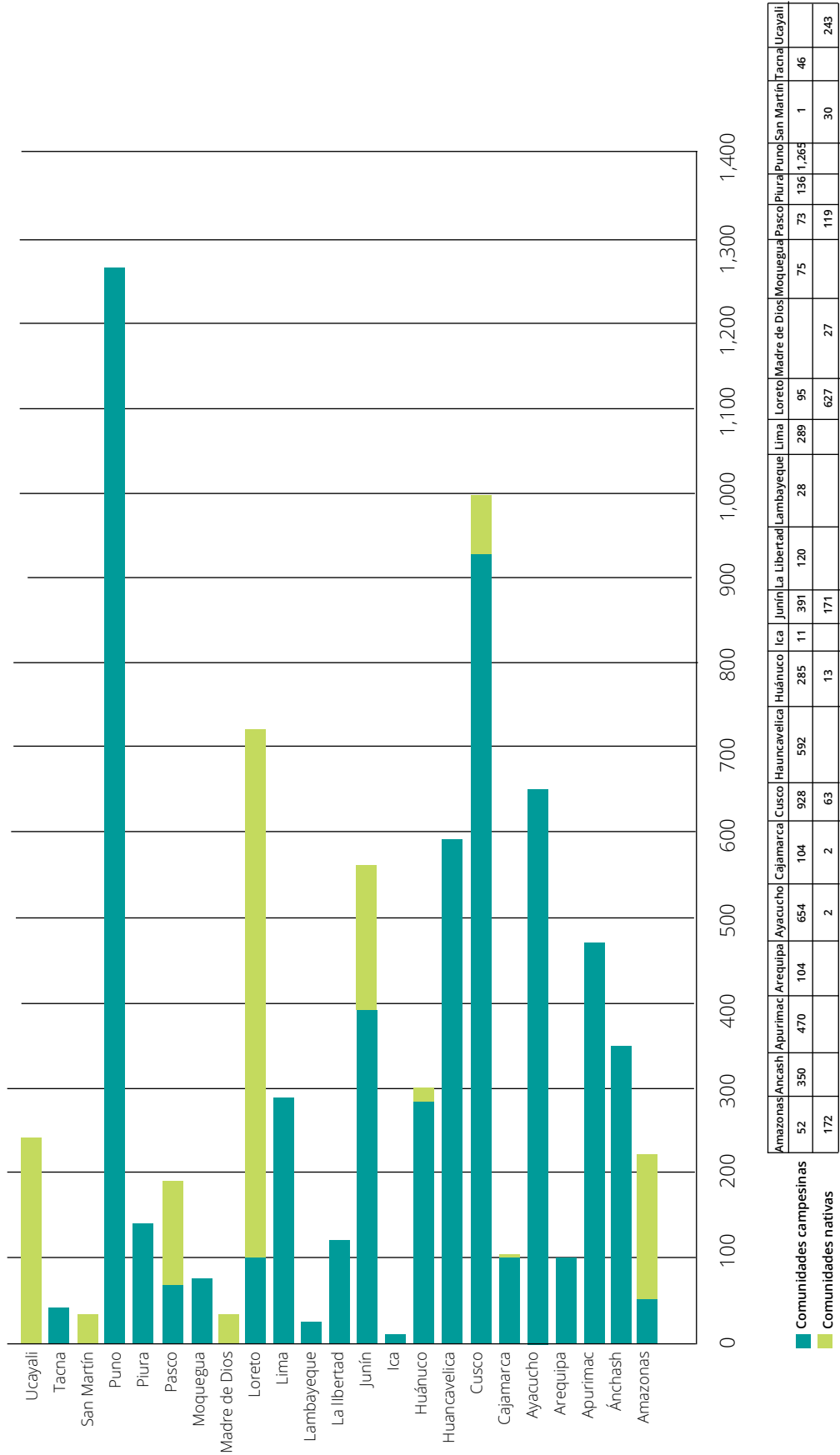
4.2. Pueblos indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial (PIACI)

En América del Sur, según datos del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA, por sus siglas en inglés), existen alrededor de un centenar de pueblos indígenas o segmentos de ellos que viven en aislamiento voluntario. Habitan, principalmente, en las selvas amazónicas de Brasil, Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela, así como en el Chaco paraguayo.

Por lo general, se trata de pueblos que residen en zonas de difícil acceso. Algunos de ellos no mantienen o nunca han tenido contacto regular con personas ajenas a su grupo. Otros, incluso, rehúyen el contacto con extraños. Finalmente, están quienes, luego de un contacto inicial con el resto de la sociedad, retornan al aislamiento y rompen las relaciones que tuvieron con esta.

En el Perú, al amparo de la Ley 28,736, el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, tiene la responsabilidad de cautelar los derechos de los PIACI, tanto mediante el Registro de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el establecimiento de reservas indígenas que les garanticen el libre acceso y uso extensivo de sus tierras, así como de los recursos naturales para satisfacer sus necesidades de subsistencia. No está demás precisar que las reservas indígenas son intangibles, por lo cual los pueblos indígenas que las habitan son los únicos y mancomunados beneficiarios de estas.

Gráfico 9. Número de comunidades campesinas y nativas reconocidas por departamento



Fuente: COFOPRI (2010). Elaboración propia

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

Cifras actuales del Ministerio de Cultura (2013) indican que son 8 los PIACI registrados por el momento y que sus derechos territoriales están siendo protegidos en 5 reservas territoriales, ubicadas a lo largo de 3 departamentos del país (ver tabla 6).

4.3. Rondas campesinas

Las rondas surgieron a mediados de la década de 1970 en la sierra norte del Perú, particularmente en algunos distritos de los departamentos de Cajamarca, Piura y Lambayeque (Gitlitz y Rojas 1985). Aparecieron como organizaciones de autodefensa, con funciones básicas de cuidado de bienes y control del abigeato, tras el abandono estatal del espacio rural que acarrió el agotamiento de la Reforma Agraria.

En 1986, mediante Ley 24,571,⁸¹ el Estado peruano reconoció a las rondas como “organizaciones destinadas al servicio de la comunidad y que contribuyen al desarrollo y a la paz social, sin fines políticos partidarios”. Además, les atribuyó como objetivos la defensa de sus tierras, el cuidado de su ganado y demás bienes, además de cooperar con las autoridades estatales en la eliminación de cualquier delito.

Tras su aparición en el norte del Perú y su reconocimiento legal, como iniciativa suprafamiliar de la población rural y,

por lo general, en lugares donde no existían comunidades campesinas, la experiencia de la ronda se ha diseminado en otras regiones del país y ha dado lugar a una variedad de formas organizativas que conviene distinguir:

- Rondas campesinas autónomas (RCA). Surgieron en la sierra norte del Perú, a mediados de la década de 1970 en lugares donde mayoritariamente no existían comunidades campesinas con el objeto de proteger los bienes personales y colectivos del poblador rural, en particular frente a hechos de abigeato.

A partir del éxito en la protección de los bienes del poblador rural, las RCA comenzaron a asumir otras tareas, entre ellas, labores de gobierno local, administración de justicia, e interlocución con instituciones públicas y privadas.

- Rondas campesinas comunales (RCC). Son aquellos organismos creados por una comunidad campesina o nativa como parte de su estructura organizativa. Funcionan como órgano especializado de la comunidad para la resolución de conflictos, pero, en todo momento, su labor es supervisada por la junta directiva o la asamblea de la comunidad.

- Comités de autodefensa (CA). Son organizaciones rurales que surgieron durante el período de violencia

Tabla 6. PIACI y reservas territoriales

Reserva territorial	Ubicación	PIACI
Isconahua	Ucayali (Coronel Portillo)	Isconahua
Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Cusco (La Convención) Ucayali (Atalaya)	Matsigenka y Yora
Madre de Dios	Madre de Dios (Tambopata, Manu y Tahuamanu)	Mashco Piro
Mashco Piro	Ucayali (Purús)	Mashco Piro y Mastanahua
Murunahua	Ucayali (Atalaya)	Murunahua, Chitonahua, Mashco Piro y Amahuaca

81 Esta fue reemplazada por la Ley 27,908.

Fuente: Ministerio de Cultura (2013). Elaboración propia.

política que atravesó el Perú (1980-2000) como un instrumento de apoyo para enfrentar a la subversión. Fueron organizados, entrenados y apoyados por las Fuerzas Armadas y, en esa medida, suelen reproducir la estructura jerárquica de los institutos militares.

Sin la pretensión de generalizar, son estas rondas campesinas o sus variantes las que actualmente cumplen una activa labor de vocería de los intereses de las comunidades campesinas, comunidades nativas y de grupos de pequeños agricultores y minifundistas; en ocasiones, llegan a ser el rostro visible de muchas de estas agrupaciones. Es más, no es extraño que esta clase de organizaciones se movilice y participe activamente en la defensa de la propiedad comunal o del acceso a fuentes de agua frente al avance constante de la minería, como ocurrió durante la reciente protesta contra el proyecto minero Conga en el departamento de Cajamarca.

4.4. Cooperativas agrarias

A inicios de la década de 1970, las cooperativas agrarias de producción (CAP) fueron una pieza fundamental de la estructura de tenencia de la tierra introducida por la Ley de Reforma Agraria. De hecho, como señalaron Caballero y Álvarez (1980: 27), las CAP fueron de lejos la forma de adjudicación más importante de la reforma, controlando algo más de la mitad de las tierras adjudicadas, desde un punto de vista de las hectáreas estandarizadas, pues



recibieron las mejores tierras disponibles, es decir, buena parte de los terrenos irrigados de la costa.⁸²

Una vez que disminuyó el ímpetu reformista y se generalizaron las deficiencias de gestión y la contraposición de intereses en el interior de las cooperativas, la mayoría de ellas inicio el camino de la parcelación de sus propiedades, sobre todo, durante la década de 1980 y con anuencia de los Gobiernos de la época; de esta manera, contradijeron el régimen de promoción y protección de la propiedad y empresa cooperativa introducido en la Constitución Política de 1979 (artículos 116, 157, 159 y 162), al considerársela una pieza importante de un sistema justo de tenencia y trabajo de la tierra.

Con la aprobación del nuevo texto constitucional de 1993, concluyó oficialmente el breve apogeo de la institución cooperativa. Dicha norma suprimió cualquier referencia a esta clase de organizaciones y hubo de transcurrir aproximadamente 20 años para que la cooperativa vuelva a contar con un respaldo legal, gracias a la promulgación de la Ley 29,972, también conocida como “Ley que Promueve la Inclusión de los Productores Agrarios a través de las Cooperativas”

De todos modos, las dos décadas de abandono legal no han impedido que la institución de la cooperativa agraria perdure en ciertos subsectores del agro, incluso batallando contra algunas políticas fiscales del Gobierno.⁸³ Así, son estas organizaciones las principales responsables de la producción del café, actualmente el principal producto de exportación y el que cuenta con el mayor porcentaje de la superficie agrícola cultivada del país (alrededor de 425,000 ha según el CENAGRO 2012). En esta y otras experiencias, los socios de las cooperativas son mayormente pequeños y medianos productores, alrededor del 62.5% de ellos con posesiones menores de 10 ha, el 30% con posesiones de entre 10 y 30 ha, y el 7.5% restante con posesiones superiores a las 30 ha.

Actualmente, existen 92 cooperativas agrarias en funcionamiento, principalmente en zonas de la sierra como Cajamarca o Cusco donde, tradicionalmente, el Estado o la inversión privada en el sector agrario es mucho menor, comparada, por ejemplo, con la existente en los megaproyectos de irrigación de la costa.

⁸² La otra forma de adjudicación predominante, las SAIS, recibieron, principalmente, áreas de pastos naturales y se formaron exclusivamente en la sierra.

⁸³ Por ejemplo, durante años, debieron enfrentar la política del órgano de recaudación de tributos del país (SUNAT) que persistía en gravar las transacciones entre los socios productores y sus cooperativas, sin considerar la naturaleza especial del acto cooperativo.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

4.5. Pequeños productores y agricultores familiares

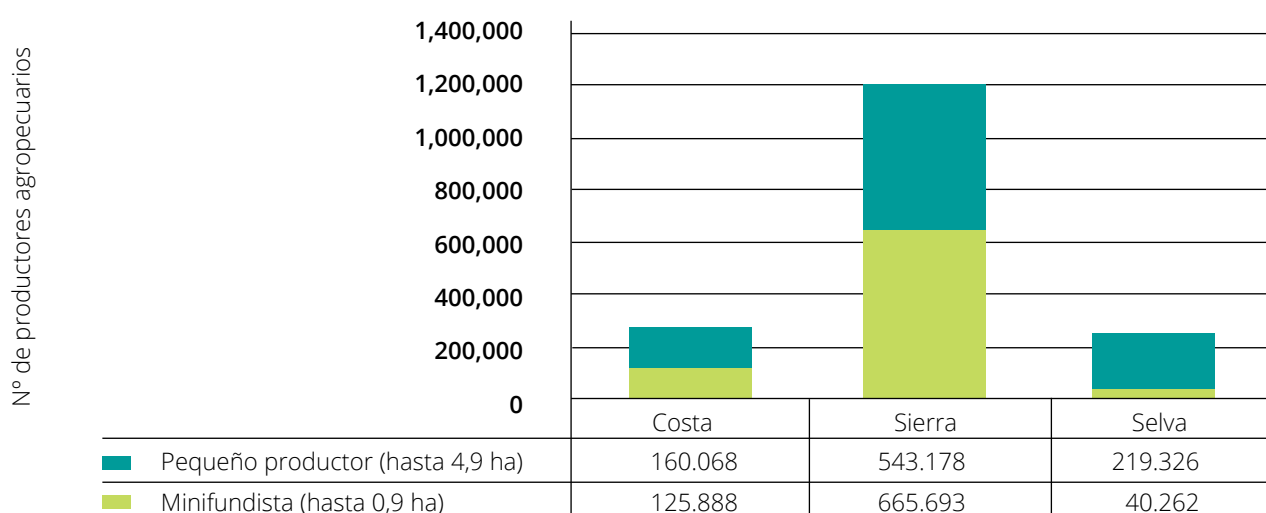
Junto con las comunidades campesinas y comunidades nativas del país, existe otro grupo mayoritario en el espacio rural integrado por pequeños productores y productores familiares. Algunos de estos son, a la vez, integrantes de comunidades o ex beneficiarios de la Reforma Agraria, pero el rasgo común que los caracteriza es la tenencia de la unidad agropecuaria (UA) a título individual o familiar, sea bajo la modalidad de propiedad o en usufructo.

Este importante segmento de la población, sobre todo el que desarrolla la agricultura familiar (AF), alberga a la mayoría de la PEA agropecuaria del país y es responsable de gran parte de la producción agrícola, según el estudio de Eguren y Pintado (2014). Así, de las 3'756,000 personas ocupadas en labores agropecuarias en todo el territorio peruano al año 2012, el 83% provino de hogares considerados como AF, mientras que, en el caso del valor

de la producción agrícola (VPA), esta ascendió a los S/. 12'438,000 en 2012; de tal monto, la AF fue responsable del 86% del VPA nacional.

Ahora bien, a priori, resulta difícil postular una definición de pequeño productor y agricultor familiar, pues las posturas varían según criterios como el tamaño de la parcela, la cantidad de inversión, el nivel de tecnificación, la vinculación con el mercado, etcétera. Por el momento, la opción del Gobierno peruano es considerar como pequeño productor a quien maneje una UA menor de 5 hectáreas y minifundista, al que posea una UA menor de 1 ha. En el caso de la agricultura familiar, Eguren y Pintado (2014) ensayan una definición que la asocia con aquella en la que la familia posee directamente un predio y sus miembros son la principal fuerza laboral, aunque pueda emplear ocasionalmente mano de obra contratada. Sin embargo, ambos autores reconocen que esta modalidad de agricultura suele tener un acceso muy limitado al suelo, por lo que el término 'pequeña agricultura' se traslapa en buena medida con el de 'agricultura familiar'.

Gráfico 11. Número de pequeños productores y minifundistas por región natural (*)



(*) Únicamente productores agropecuarios con tierra

Fuente: CENAGRO (2012). Elaboración propia.

Pese a esa dificultad, es posible apelar a la información del CENAGRO (2012) para conocer que, del total de 2'213,506 productores agropecuarios registrados, alrededor de un 79% cumple con el rango de pequeños productores y un 37.5% de minifundistas aceptados por el Gobierno. Como se aprecia en el gráfico 11, la mayor parte de esta clase de productores se ubica en la región sierra, y en menor número en la costa y selva.

Parte de las razones de la mayoritaria participación de pequeños productores y minifundistas en la tenencia total de tierras, sobre todo en la región sierra, son las dos décadas de políticas neoliberales que han aplicado los gobiernos –y aún hoy– en el área rural. Esto se genera porque, junto con la constitución de neolatifundios agroexportadores en la costa, han propiciado también el fenómeno contrario: la atomización de la tenencia como consecuencia de la imposibilidad de los pequeños agricultores de acceder a nuevas tierras, a la tecnología, el crédito y el riego que les permitan un mejor desempeño de sus actuales parcelas (Eguren 2013).

4.6. Empresas independientes y grupos económicos

Tras la aprobación de la Constitución Política de 1993 y, dos años después, de la Ley de Tierras (Ley 26,505), la participación de empresas independientes y grupos económicos, mayoritariamente de origen peruano, en el sector agropecuario, ha ido en ascenso. A estos sectores los alienta la flexibilización del marco jurídico relativo al acceso y uso de la tierra, pero, sobre todo, las ventajas comparativas del país desde el punto de vista de una menor carga laboral, reducción de tributos, subsidios para la adquisición de parcelas y la posibilidad de capitalizar la inversión del Estado en institucionalidad, servicios e infraestructura en provecho propio (Escobedo 2014).

Formalmente, la mayoría de tales beneficios fueron introducidos con carácter transitorio durante la segunda mitad de la década de 1990 para promocionar la participación de capitales privados en el sector agrario, hasta que este se estabilizara tras una serie de errores producidos durante la gestión del modelo de Reforma Agraria. Sin embargo, más de una década después de haber sido incorporados, y pese a la estabilidad en las cifras macroeconómicas del subsector agroexportador, todos los beneficios se mantienen, con lo cual un régimen concebido como transitorio ha devenido en permanente.

De todos modos, no se puede obviar que el auge de la inversión privada ha permitido que el país crezca en su oferta de productos no tradicionales, como espárrago, mango, palta, uva o alcachofa, segmentos en los que la cantidad de toneladas producidas anualmente se incrementa en 19.9% (para el caso del espárrago) o en 35.3% (para el mango). Es, además, este sector el que ofrece productos con mayor grado de transformación o de aumento de valor agregado. Del mismo modo, en promedio, sus exportaciones no tradicionales representan las dos terceras partes del total del valor de exportación del sector agropecuario. Por último, el sector empresarial es líder en la adopción de tecnologías en campo (por ejemplo, riego tecnificado).

Lamentablemente, no existe un registro público de empresas agropecuarias independientes y de grupos empresariales. Datos proporcionados por el MINAGRI (2011) indican que 85 de estas poseen, por lo menos, 300 ha y que, en conjunto, dominan casi 300 mil ha, sobre todo, en la región costa y, en menor número, en la selva. De este modo, en rubros como el azúcar, la palma aceitera y los frutales, son estas empresas las que, con el apoyo estatal, vienen participando activamente en la concentración de tierras y acentuando la bipolaridad latifundio-minifundio en el agro peruano.

4.7. Concesionarios de recursos naturales

La adopción de un nuevo texto constitucional en 1993 permitió que la figura del concesionario adquiriera un protagonismo nunca antes registrado en la historia republicana del Perú. Actualmente, además de los típicos concesionarios en el área de minería, hidrocarburos y madera, se suman los que dirigen iniciativas para la conservación y el ecoturismo.

Formalmente, la figura de un concesionario está asociada a quien aprovecha los frutos y productos de un recurso natural, por obra de una autorización del Estado (concesión) y con el compromiso de retribuir económicamente a este último mediante una regalía. Sin embargo, en la práctica, la concesión es mucho más que un derecho con contenido económico, porque la enorme dimensión de las áreas concesionadas, sumada al hecho de que puedan ser otorgadas por plazos prolongados e, incluso, indefinidos, brindan a sus titulares la posibilidad de ejercer un control territorial no solo sobre el área que utilizan para la exploración o explotación del recurso natural, sino sobre toda el área de influencia del proyecto. Naturalmente, esto motiva los reclamos de la población y autoridades locales, que, en números generales, son

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

Tabla 7. Tierras bajo control de grupos empresariales y empresas independientes

Departamento	Número de grupos empresariales	Número de empresas	Principales cultivos	Superficie (ha)
Subtotal de grupos empresariales		26		227,949
Áncash	1	1	Azúcar	12,337
Arequipa	1	1	Azúcar	1,363
Ica	1	1	Espárragos, uvas	1,774
La Libertad	3	8	Azúcar, espárragos, cítricos, paltos	79,093
Lambayeque	3	4	Azúcar, fruta, hortalizas	44,685
Lima	3	4	Azúcar, cítricos, paltas	16,079
Piura	4	4	Azúcar, etanol, cítricos	50,119
San Martín	1	2	Palma aceitera	15,500
Loreto	1	1	Palma aceitera	7,000
Subtotal de empresas independientes		59	Diversos	63,748
<300 - 1,000 ha		39		21,610
<1,000 - 6,000		18		29,638
<6,000 - 6,500		2		12,500
Total		85		291,698

Fuente: Direcciones Regionales Agrarias (2011). Elaboración: MINAG-OEEE.

Gráfico 12. Número de concesionarios, según tipo de concesión⁸⁴



⁸⁴ Como mencionamos al inicio de este estudio, formalmente, el número total de concesiones mineras en el país alcanza las 54,270; sin embargo, en los hechos, existen actores o empresas que manejan más de una concesión, como también es cierto que no todas las concesiones se encuentran en fase de producción o exploración. De hecho, los datos del MINEM (2014) indican que existen 1,039 unidades mineras en producción o exploración.

Fuente: PERÚPETRO (2014), MINEM (2013) y MINAGRI (2013). Elaboración propia

las principales causas de conflictos sociales reportados mensualmente por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, y la Defensoría del Pueblo.⁸⁵

5.PROCESOS*

En las últimas dos décadas, los cambios introducidos en el marco institucional peruano, sumados al reforzamiento del papel de la inversión privada en el espacio rural y la consecuente pérdida de influencia y protagonismo de los gremios agrarios, campesinos e indígenas, tienen efectos significativos en la estructura de tenencia de la tierra y de sus recursos naturales, así como en la correlación aptitud-uso del suelo, sobre todo, en la costa y selva del país.

Lo señalado en el párrafo anterior es particularmente evidente a propósito de la identificación y análisis de un conjunto de procesos nacionales, algunos claramente influenciados por el aumento en la demanda global de alimentos o energía, como el caso de los biocombustibles que se expanden en la costa norte y selva del país sobre áreas agrícolas, terrenos eriazos y bosques. Otros surgen como expresión de tendencias internas que ignoran derechos, sobre todo, de comunidades campesinas, para favorecer los intereses del gran capital, como lo ocurrido con la confiscación de eriazos para ser destinados a la ampliación de la frontera agrícola en la costa. También son característicos los procesos propios de un ciclo histórico de concentración-distribución-reconcentración de la tierra, como el caso de la privatización de las ex cooperativas azucareras. Por último, el propio modelo neoliberal introducido por la Constitución de 1993 es causante de los intentos por implantar en el país la figura del desplazamiento inducido por desarrollo.

A nuestro juicio, son estos procesos rápidamente identificados, junto con la enérgica política de concesión de recursos naturales renovables y no renovables, los principales –no los únicos– agentes de cambios en el sector agrario y los territorios rurales del país. Seguidamente, intentaremos profundizar en sus principales características.

* La información de este capítulo se basa en información y artículos previos elaborados por el autor como responsable del Observatorio Tierra y Derechos del CEPES.

⁸⁵ Muchos de estos conflictos, pese a sus connotaciones territoriales, tienen meses o años de duración porque, legalmente, las concesiones son irrevocables en tanto su titular (concesionario) cumpla con las obligaciones que la legislación contempla. Frente a ello, la presión latente acentúa ofertas de compra del suelo por parte de los concesionarios, o el recurso al procedimiento administrativo de servidumbre, básicamente en el sector de minería y de hidrocarburos, que termina imponiéndose. Con esto, en lugar de aplacarse los ánimos de los grupos en disputa, se enardecen.

5.1.La privatización de la tierra del azúcar

Las haciendas azucareras del Perú se remontan a la época colonial y, desde entonces, han estado bajo el dominio sucesivo de hacendados, cooperativas y sociedades anónimas. Salvo por el período de dominio de las cooperativas agrarias, el grueso de la historia de la tierra del azúcar se caracteriza por su tendencia hacia la concentración de la propiedad y el control de las tierras en pocas manos. Las primeras haciendas azucareras surgieron en las postrimerías del siglo XVI y, al igual que la generalidad de haciendas virreinales, se constituyeron a partir de la apropiación de las tierras que la despoblación indígena dejó abandonadas o por compra-ventas forzadas.⁸⁶ Principalmente en los valles de la costa, pero también en algunas zonas de la sierra, este conjunto de haciendas tuvo una producción de azúcar intensa (Salas 2009: 529), sostenida por una mano de obra tributaria, servil y esclava.

En el siglo XIX, la independencia política del Perú no significó una transformación sustancial de la estructura agraria colonial. La nueva élite criolla asumió el control y propiedad de la tierra hasta entonces en poder de los españoles por adjudicación de la flamante República del Perú o mediante compra-venta. De este modo, el latifundio agropecuario se afirmó como forma básica de explotación agraria.

5.1.1.Los barones del azúcar

Asentada principalmente en los valles de la costa, la nueva oligarquía terrateniente del azúcar estuvo integrada inicialmente por familias criollas como los Pardo, Aspíllaga y Orbegoso, y, hacia finales del siglo XIX, también por capitalistas de origen extranjero como los Gildemeister, Larco y Grace. Todos ellos disfrutaron de un estilo de vida aristocrático gracias al control territorial de sus haciendas, y al trabajo esclavo o servil: primero, se valieron del trabajo de los negros hasta que fueron manumitidos por Ramón Castilla en 1854; luego, del de migrantes *coolíes* chinos; finalmente, del de indios que, bajo la modalidad del enganche, eran víctimas de contratos leoninos (Klarén 1976).

Con el paso de los años, algunos terratenientes, como los Gildemeister, impulsaron un proceso de concentración de la propiedad rural, que los llevó a adquirir haciendas vecinas, pero también a desplazar a pequeños agricultores,

⁸⁶ Sobre el particular, se recomienda revisar el trabajo de Glave (2009).

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

quienes, ante la imposibilidad de acceder al agua de riego o participar de los consejos de regantes, se vieron obligados a transferirles sus parcelas. Lamentablemente, no existe información estadística a nivel nacional sobre el número total de pequeños propietarios y agricultores que perdieron sus tierras en manos de los barones del azúcar. El estudio de Klarén (1976) da cuenta de que, solo en el valle de Chicama, se llegó a despojar de sus tierras a cerca de 5 mil familias de pequeños agricultores hasta las primeras tres décadas del siglo XX.⁸⁷ En todo caso, por obra de este proceso de concentración de tierras, hacia finales de la década de 1930, el paisaje de las haciendas azucareras más importantes del Perú resultaba fácilmente reconocible (ver tabla 8).

5.1.2. Cooperativas agrarias

A lo largo de la primera mitad del siglo XX, una serie de fenómenos internos y externos concurren en el paulatino debilitamiento del sistema de dominación de la oligarquía terrateniente en general.

Como señalan Matos y Mejía (1980), por una parte, la sindicalización acelerada del proletariado agrícola, que alcanzó a la mayoría de los núcleos de obreros de haciendas modernas, como Casagrande o Cartavio, contribuyó a cuestionar el autoritarismo y paternalismo que tenían las relaciones laborales. Por otra parte, principalmente en los valles cusqueños de La Convención y Lares, los arrendatarios de las haciendas apelaron a la fuerza para rechazar las obligaciones serviles a las que se hallaban sometidos y tomaron el control de la tierra. Finalmente, un gran frente de emergencia campesina, cuyos protagonistas fueron las comunidades indígenas, desató una ola de recuperación de sus antiguas propiedades, basándose, muchas veces, en títulos que databan de la época colonial, sobre todo, en la sierra central. Entre 1963 y 1964, su influjo alcanzó distintas zonas del país, como Huánuco, Lima, Lambayeque, Huancavelica, Cajamarca, Áncash y Piura.

Todos esos factores internos, sumados a un contexto internacional favorable producto de la Guerra Fría, la Revolución cubana, y el apoyo estadounidense y de organismos internacionales, desembocaron en la Reforma Agraria peruana, cuya etapa más radical la condujo el Gobierno militar de Juan Velasco Alvarado

(1969-1975); esta puso fin al prolongado período en el que las haciendas tradicionales organizaban la sociedad y economía rural (Eguren 2006). Como resultado de la Reforma Agraria, las 12 principales haciendas azucareras fueron expropiadas y se transformaron en un tipo especial de cooperativa agraria de producción (CAP), cuyo número de socios cooperativistas llegó a superar los 26 mil (ver tabla 9).

5.1.3. Sociedades anónimas

Al concluir la Reforma Agraria de los militares, el antiguo sistema de hacienda había sido reemplazado por una estructura de tenencia cooperativa. Lamentablemente, esta nueva estructura tuvo corta duración por una serie de razones tanto internas como externas. En lo interno, la mayoría de cooperativas fracasó por estar desprovistas de personal técnico y gerencial que les permitiera aplacar los intereses contradictorios en el interior de la organización o enfrentar con éxito las políticas de gobierno que impulsaron el desmontaje de todas las instituciones de la Reforma Agraria, apenas culminado el Gobierno militar. Por otro lado, factores externos contribuyeron a este desenlace, como la aguda crisis económica que comenzó en 1975 y que perduró hasta inicios de la década de 1990 (Eguren 2006: 13).

Entonces, el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) aprobó medidas orientadas a la reconversión de las cooperativas en sociedades anónimas. Primero, se promulgó el Decreto Legislativo 653, que permitió la libre disponibilidad de sus tierras de cultivo; luego, el Decreto Supremo 018-91-AG, que abrió la posibilidad del libre cambio de modelo empresarial.⁸⁸ De este modo, al finalizar la década de 1990, todas las cooperativas azucareras se habían transformado en sociedades anónimas y el Estado, al igual que los trabajadores, aparecían como sus principales accionistas. El camino quedó despejado para que comience un nuevo proceso de concentración de la propiedad de los ingenios azucareros, esta vez, vía transferencia de la participación accionaria del Estado y de los trabajadores en favor de capitales privados. Como resultado de ese proceso, actualmente, las poco más de 120 mil ha de tierras del azúcar se encuentran, mayoritariamente, en control de los grupos

⁸⁷ Décadas después, al finalizar la Primera Guerra Mundial, un nuevo cambio en el escenario acentuó la concentración de la tierra en el sector azucarero, tras la desaparición de la hacienda Roma en manos de Casagrande.

⁸⁸ Ambas normas, sumadas a la aprobación de la Constitución de 1993, de corte neoliberal, propiciaron que un primer grupo de cooperativas azucareras como Chucarapi, San Jacinto, El Ingenio y Paramonga se transformaran en sociedades anónimas. Las cooperativas restantes tuvieron que adoptar el mismo modelo, luego de que el Gobierno de Fujimori promulgara, en 1996, el Decreto Legislativo 802, lo que permitió la capitalización de las deudas tributarias y laborales.

Tabla 8. Los barones del azúcar

Ubicación	Hacienda	Propietarios
Lambayeque	Tumán	Familia Pardo
	Pucalá	Familia Izaga
	Pomalca	Familia De la Piedra
	Cayaltí	Familia Aspíllaga
La Libertad	Casagrande	Familia Gildemeister
	Cartavio	Familia Grace
	Laredo	Familia Chopitea
Áncash	San Jacinto	W. y J. Lockett
Lima	Paramonga	Familia Grace
	El Ingenio	Familia Fumagalli
	Andahuasi	Fraser Luckie y Co.
Arequipa	Chucarapi	Familia De Romaña

Fuente: Klarén (1976). Elaboración propia.

Tabla 9. Cooperativas azucareras y número de beneficiarios

Ubicación	Cooperativa	Beneficiarios	Extensión (ha)
Lambayeque	Tumán	2,832	10,749
	Pucalá	3,079	21,713
	Pomalca	3,752	15,821
	Cayaltí	3,248	7,247
La Libertad	Casagrande	4,772	30,487
	Cartavio	3,462	17,269
	Laredo	1,766	4,714
Áncash	San Jacinto	1,028	6,697
Lima	Paramonga	1,794	6,179
	El Ingenio	249	1,112
	Andahuasi	449	1,328
Arequipa	Chucarapi	491	1,606
Total		26,922	124,922

Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (1973). Elaboración: Matos et al. (1980).

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

económicos nacionales Gloria, Wong y Oviedo. Son estos 3 grupos, los que, como accionistas o inversionistas principales, llevan las riendas de los complejos azucareros del país.

5.2. La ampliación de la frontera agrícola en la costa

La región costa dispone de un 1.8% del volumen anual de agua producida en el país (CEPES 2011a). Esta natural escasez del recurso condiciona permanentemente el aprovechamiento de la superficie agrícola en uso o la posibilidad de incluir nuevas áreas al cultivo. Para los agricultores, tamaña restricción ha supuesto el establecimiento de cuotas o reservas individuales de agua para el riego o, especialmente en el subsector agroexportador, la explotación de acuíferos, ya que estos, durante décadas, fueron ajenos a la fiscalización y control estatal.

Por su parte, para el Estado, la solución a la escasez de agua en la región implica la ejecución de megaproyectos de riego que, con el recurso trasvasado desde las cuencas altoandinas, sirva para el riego o la ampliación de la frontera agrícola en la costa. Con esa visión, desde 1990 hasta la actualidad, los Gobiernos han ejecutado 2 megaproyectos de riego en la costa: Chavimochic y Olmos, ambos con el fin de irrigar los valles viejos de la zona norte, pero también de incluir alrededor de 83 mil ha nuevas para la agricultura. Sin duda, la transferencia de estas últimas ha contribuido al crecimiento del PBI agropecuario, aunque también ha jugado un papel importante en el recrudescimiento de la bipolaridad latifundio-minifundio en el agro peruano.

En el caso de Chavimochic, entre los años 1994 y 2008, se han vendido más de 44 mil ha nuevas de cultivo. Los resultados indican que tan solo 5 empresas llegan a dominar más del 60% de ellas (28 mil ha). Por el lado de Olmos, emprendido por el Gobierno tras 9 décadas

Tabla 10. Sociedades anónimas en control de la tierra del azúcar

Ubicación	Empresa	Grupo económico
Lambayeque	Tumán	Grupo Oviedo
	Pucalá	Administración judicial
	Pomalca	Grupo Oviedo
	Cayaltí	COFIDE
La Libertad	Casagrande	Grupo Gloria
	Cartavio	Grupo Gloria
	Laredo	Grupo Manuelita (Colombia)
Áncash	San Jacinto	Grupo Gloria
Lima	Paramonga	Grupo Wong
	El Ingenio	Grupo Wong
	Andahuasi	Grupo Wong
Arequipa	Chucarapi	Grupo Michell

Fuente: Superintendencia de Mercado de Valores (2013). Elaboración propia.

de demandas de campesinos y pequeños agricultores del departamento de Lambayeque, se subastó, hace poco más de un año, sus 38 mil ha nuevas. En menos de 12 meses y tras una serie de cambios discutibles en las bases de la subasta de las tierras, más del 80% de ellas (31,130 ha) se encuentran en poder de 3 empresas (ver gráfico 13).

Como es lógico, los que han saludado los resultados de las subastas de Olmos y Chavimochic son los diferentes gremios de agroexportadores no tradicionales. Su discurso es simple: solo la gran empresa invierte, es eficiente y genera empleo, razón por la cual merece acaparar las nuevas tierras de cultivo. Por supuesto, ninguno menciona que, para ello, se utilizaron recursos naturales y fondos económicos de toda la nación.

Aquella es una situación opuesta a la de los pequeños y medianos productores. Ambos grupos, siendo objetivos, no solo están imposibilitados de competir

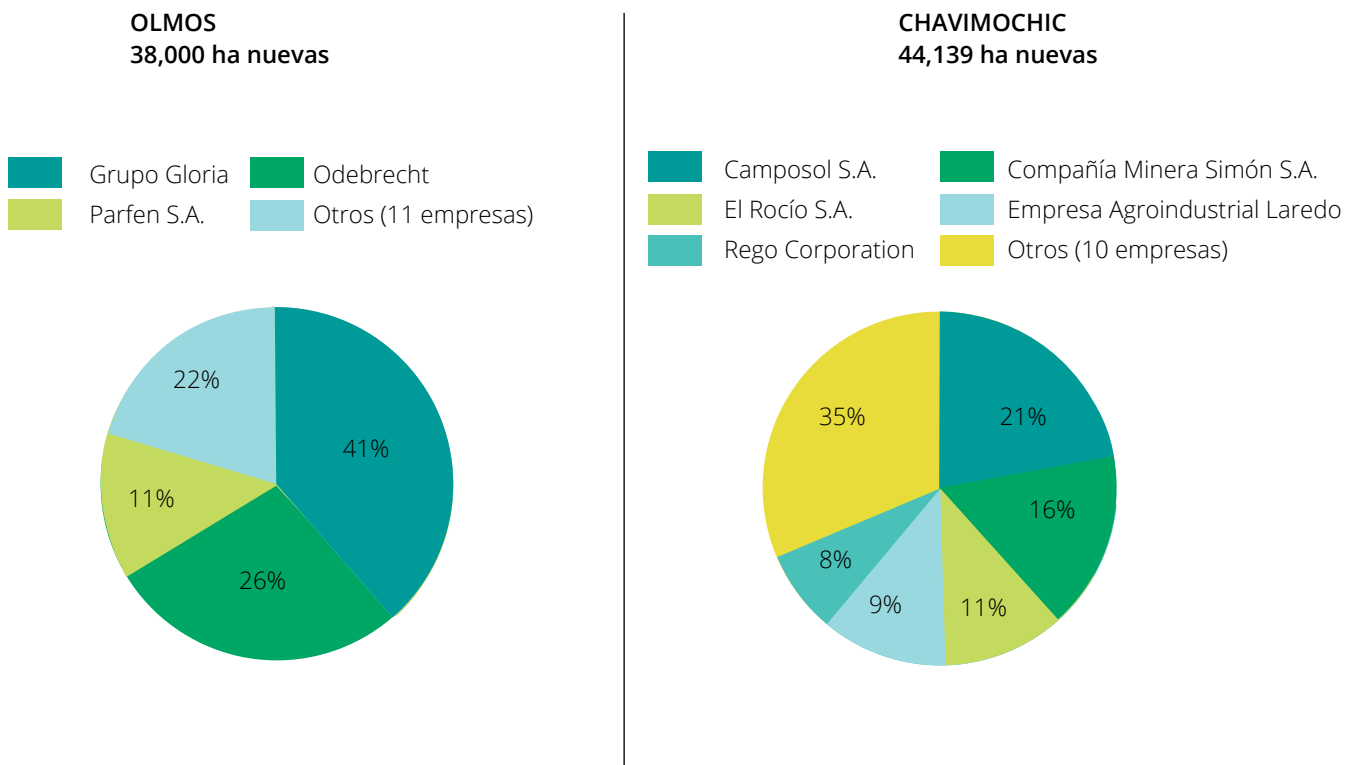
en subastas de lotes de 500 o 1,000 ha como las de Olmos, sino que, además, el Gobierno no les informa por qué existe este trato diferenciado a favor de la gran propiedad o, en el mejor de los casos, por qué se establece para ellos esta barrera de acceso al mercado.

En conclusión, sin mayores fundamentos o evidencias, tanto el Gobierno como la gran inversión coinciden en que la ampliación de la frontera agrícola en la costa debe servir para la formación de neolatinfundios.

5.3. La confiscación de terrenos eriazos

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, se promulgaron normas con el objeto de transferir a organismos del Estado cientos de miles de hectáreas de tierras eriazas para la ejecución de proyectos de irrigación.⁸⁹ En la práctica, estas normas confiscaron terrenos que eran propiedad privada de personas y comunidades campesinas. Décadas después, algunos

Gráfico 13. Acaparamiento de nuevas tierras de cultivo en la costa



Fuente: PROINVERSIÓN, Gobierno Regional de La Libertad, Gerencia de Promoción de la Inversión Privada del Proyecto Especial Chavimochic, Gobierno Regional de Lambayeque. Elaboración propia.

⁸⁹ En el Perú, la calificación legal de 'terreno eriazo' corresponde a toda aquella superficie no explotada por exceso o defecto de agua (Decreto Supremo 011-97-AG).

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

de los afectados han obtenido o vienen demandando sentencias judiciales que ordenen al Estado dejar sin efecto la confiscación o, en caso contrario, pagar la respectiva indemnización.

Jurídicamente, los dueños de tierras eriazas gozan de los mismos derechos y garantías que cualquier propietario de inmuebles en el Perú. En consecuencia, si el Estado desea acceder a eriazos privados, debe seguir el camino de la expropiación, mediante ley y previo pago de la indemnización que incluya la compensación por el perjuicio al propietario (artículo 70 de la Constitución Política). Sin embargo, los hechos demuestran que, en el Perú, se utilizaron leyes de presupuesto del Estado o de saneamiento general de inmuebles para encubrir la apropiación de terrenos eriazos privados (ver tabla 11), sin necesidad de recurrir a las formalidades de la expropiación.

5.3.1. Los disfraces legales de la confiscación

A finales de 1983, se promulgó la Ley 23,740 que adjudicó al proyecto de irrigación Majes (AUTODEMA) aproximadamente 471 mil ha eriazas y autorizó su inscripción en los registros públicos del departamento de Arequipa. Con un propósito similar, en diciembre de 1989, se promulgó el Decreto Legislativo 556 que transfirió al dominio de los proyectos especiales del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), ubicados en la zona de costa, todas las tierras eriazas comprendidas en su ámbito de influencia y autorizó su inscripción en los registros públicos.⁹⁰

El problema de ambas normas es que no se preocuparon por verificar si esas tierras tenían dueño, porque son parte de una tradición legal que presume que todos los terrenos eriazos le pertenecen al Estado.⁹¹ Por esa razón, personas naturales y jurídicas con título de propiedad en mano han tenido que presentar demandas judiciales para anular la inscripción de sus predios a favor del Estado o, si esta resulta irreversible, para que el Estado las indemnice por el acto de confiscación sufrido.

5.3.2. Demandas judiciales por la confiscación de terrenos eriazos

En febrero de 2009, se presentó una demanda judicial contra el Gobierno Regional de Arequipa y la

AUTODEMA por intentar inscribir 49,735 ha eriazas de propiedad de la finca privada Pájaro Bobo, como parte de las 471 mil ha que le adjudicó la Ley 23,740. Tras 4 años de juicios, en última instancia, el Tribunal Constitucional (TC) ordenó a los Registros Públicos de Arequipa dejar sin efecto y abstenerse de cualquier inscripción a favor del proyecto Majes de las 49,735 ha, porque este se sustenta en normas confiscatorias que violan la Constitución del Perú.⁹²

Comparada con este caso particular de Majes, la impugnación judicial de la otra norma confiscatoria, el Decreto Legislativo 556 tendría repercusiones mayores porque el INADE, a favor del que se transfirieron los eriazos, conducía hasta diez proyectos especiales en la costa: Irrigación Tumbes, Chira-Piura, Olmos-Tinajones (PEOT), Jequetepeque-Zaña (PEJEZA), Chavimochic, Chincas, Tambo-Ccaracocha, Majes, Pasto Grande y Tacna. Por lo pronto, dos de estos, el PEJEZA y el PEOT, enfrentan demandas judiciales. En el caso del PEJEZA, el TC declaró fundada una demanda por la confiscación del fundo privado La Otra Banda, de poco más de 2,500 ha.⁹³ Adicionalmente, está en curso otra demanda judicial presentada por la comunidad campesina de San Pedro de Lloc, por la confiscación de alrededor de 52 mil ha eriazas.⁹⁴ Por su parte, el PEOT, desde agosto de 1999, está inmerso en una demanda judicial de la comunidad campesina de Santo Domingo de Olmos por haber inscrito a su favor 111,656 ha eriazas de propiedad comunal.⁹⁵

En síntesis, la confiscación de eriazos no es una práctica inusual del Estado peruano. Todo lo contrario, por esta vía, los sucesivos Gobiernos se apropiaron de miles de hectáreas de propiedad privada. La mayor parte de estas tierras son el recurso principal de los megaproyectos de riego o de las iniciativas privadas de biocombustibles, que, como documentamos en el caso de Olmos, terminan siendo acaparadas por un reducido número de inversionistas privados. Es una forma más en la que el Gobierno intermedia para que los derechos sobre la tierra se transfieran de actores con menor poder de negociación, como las comunidades campesinas, hacia otros con vínculos en las esferas de poder económico y político del país.

90 El INADE fue posteriormente adscrito al Ministerio de Agricultura.

91 Esta tradición se aprecia durante el siglo XX con una serie de normas como las Leyes 11,061 y 14,197, que reivindicaron la propiedad estatal sobre las tierras eriazas.

92 Ver sentencia del Tribunal Constitucional 1.342-2012-PA/TC.

93 Ver sentencias del Tribunal Constitucional 05614-2007-PA/TC y 03569-2010-PA/TC.

94 Según el diario local Últimas Noticias Pacasmayo (21 de diciembre de 2009 y 17 de agosto de 2010), en primera y segunda instancia, la Corte Superior de Justicia de La Libertad le ha dado la razón a la comunidad demandante y ha ordenado dejar sin efecto la inscripción a favor del PEJEZA de los terrenos comunales.

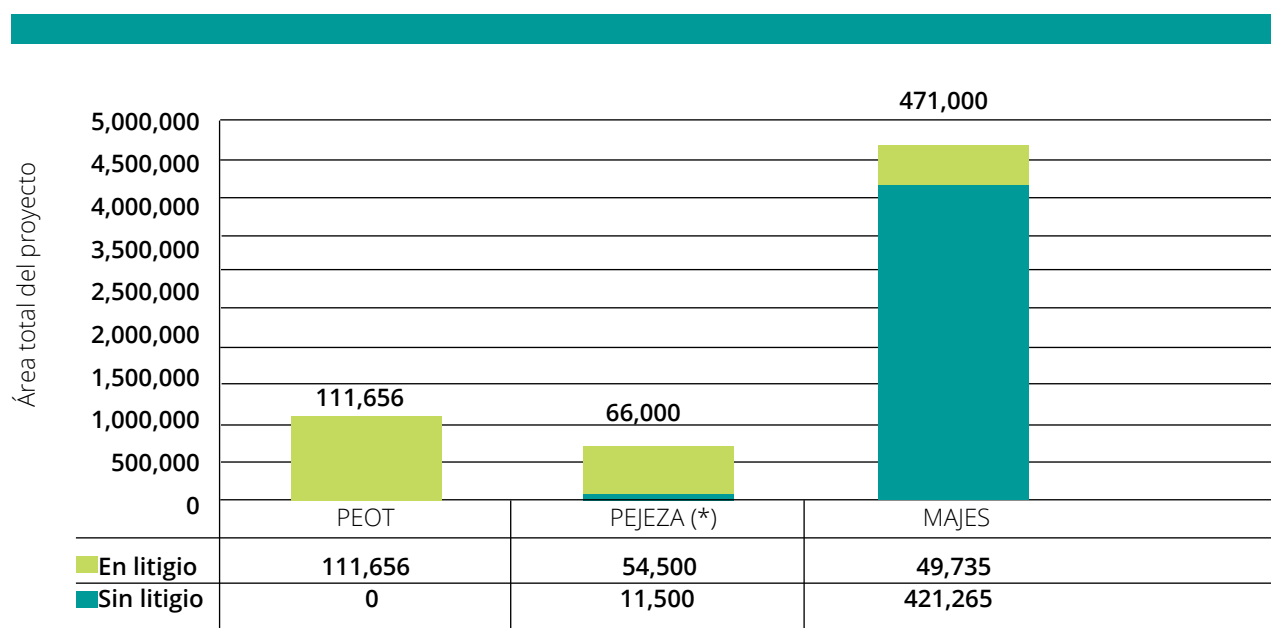
95 Para mayor información, revisar las sentencias 127-2000-AA/TC y 02545-2011-PA/TC.

Tabla 11. Principales normas de confiscación de terrenos eriazos

Norma	Título	Año
Ley 23,740 (art. 174)	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 1984	1983
Decreto Legislativo 556 (art. 410)	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 1990	1989
Ley 25,303 (art. 218)	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 1991	1991
Ley 26,512	Ley que Declara de Necesidad y Utilidad Pública el Saneamiento Legal de los Inmuebles de Propiedad de los Sectores Educación y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	1995
Ley 27172	Ley que Da Fuerza de Ley al Decreto Supremo 017-99-AG sobre el Proyecto Especial Olmos	1999

Fuente: Legislación nacional. Elaboración propia.

Gráfico 14. Megaproyectos con demandas de confiscación



* El área total del proyecto corresponde a la suma de las hectáreas incorporadas a la agricultura y las de riego mejorado en la I y II etapa del proyecto.
Fuente: Poder Judicial, Tribunal Constitucional y páginas web de los proyectos. Elaboración propia.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú



5.4.El mercado de biocombustibles

En la primera década del siglo XXI, el Perú aprobó un conjunto de normas para constituir un mercado de biocombustibles y organizar su comercialización. Formalmente, este mercado tiene como objetivo reemplazar las fuentes fósiles, predominantes en la matriz energética del país, por otras fuentes que resulten renovables, que no agudicen los efectos del cambio climático y que protejan la economía nacional frente a las variaciones en el precio internacional del petróleo. Con esta intención, mediante ley, se estableció que el diésel y la gasolina que se comercialicen contengan 5% de biodiésel, y 7.8% de alcohol o etanol respectivamente. Sin embargo, más allá de sus supuestos beneficios ambientales, lo cierto es que el mercado de biocombustibles ha sido diseñado como una nueva oportunidad de negocio, tanto para inversiones nacionales como para extranjeros que invierten en la compra de miles de hectáreas privadas o eriazas para la producción de insumos del etanol y biodiésel —con el compromiso del Gobierno de suministrarles el agua— o, momentáneamente, en las plantas industriales que

les permitan, en un mediano plazo, el control directo sobre la cadena de comercialización del azúcar o la palma aceitera, por ejemplo.

Desafortunadamente, no existe información consolidada sobre la superficie del Perú que es apta para la producción de biocombustibles. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI 2009) existirían 1.4 millones de ha con aptitud para el cultivo de palma aceitera, fundamentalmente en departamentos con áreas de selva. Otras propuestas indican que las aproximadamente 7 millones de ha deforestadas del país podrían servir para cultivos energéticos, pero la dificultad radica en identificarlas. Finalmente, también es posible utilizar la capacidad instalada de las empresas azucareras de la costa, pues, en conjunto, controlan alrededor de 120 mil ha.

Lo único oficial es que, para el cumplimiento de la legislación de promoción del mercado de biocombustibles, sería necesario sembrar 75,000 ha de palma aceitera, 76,000 ha de piñón blanco y alrededor de 34,000 ha de caña de azúcar (MINAGRI 2009).

Tabla 12. Principales inversiones o planes de inversión en biocombustibles (estimado en hectáreas)

Grupo económico/ Empresa independiente	Empresas asociadas	Disponibles (ha)	Plan de inversión (ha)	Ubicación
Grupo Romero	Caña Brava	6,500		Piura, San Martín y Loreto
	Grupo Palmas	22,502		
Maple Energy	Maple Etanol	13,500		Piura
	Maple Biocombustibles			
Grupo Gloria	Coazúcar	15,600	11,000	La Libertad, Lambayeque
	Cartavio			
Comisa		26,219		Piura
Cayaltí			5,500	Lambayeque
Pucalá			8,058	Lambayeque
Samoa Fiber Holding			58,000	Loreto

Fuente: Web empresarial y MINEM (2013a). Elaboración propia.

Por otra parte, aunque es difícil identificar a todos los grupos económicos o empresas independientes que hoy participan en el mercado de biocombustibles — porque no hay un registro de acceso público que los agrupe y una gran mayoría de estos solo han anunciado intenciones de inversión en la prensa local—, se sabe que los más importantes se ubican en la costa y selva norte del país. Algunos, como el grupo económico Gloria, también participan en el acaparamiento de tierras en otros sectores, como el de las ex haciendas azucareras o el de las tierras que se incorporan gracias a los megaproyectos de riego, mientras que las empresas restantes están asociadas únicamente al ramo de los biocombustibles, aunque su producción no necesariamente se orienta al mercado interno (ver tabla 12).⁹⁶

En la costa norte del país, sobresalen las inversiones o planes de inversión de, por lo menos, siete empresas: Caña Brava, Maple, Coazucar, Cartavio, Cayaltí, Pucalá y Comisa. Las tres primeras adquirieron sus

tierras vía adjudicación estatal de eriazos, compra-venta de terrenos a particulares o subastas en los proyectos de riego (Burneo 2011). Buena parte de las objeciones atribuidas a estas compras radican en la disponibilidad de agua, en el sentido de que el Gobierno les ha asegurado a los inversionistas un suministro constante del recurso, en desmedro de las necesidades similares de pequeños agricultores o de sus asociaciones. En el caso de Cartavio, Cayaltí y Pucalá, tres de las ex haciendas azucareras, estas han anunciado oficialmente su intención de reorientar su producción de caña al mercado de biocombustibles. No obstante, en el caso de las dos últimas, las pugnas internas entre trabajadores, administradores judiciales e inversionistas no permiten presumir si su plan de inversión se llegará a concretar. Finalmente, solo la iniciativa de Comisa ha sido capaz de agrupar a medianos empresarios con cooperativas de Piura alrededor de una asociación que produce caña de azúcar para el etanol.

La selva destaca por la presencia de tres empresas pertenecientes al grupo Romero: Palmas del Espino, Palmas del Shanushi y Palmas del Oriente. Entre todas,

⁹⁶ Algunas empresas, como Caña Brava y Maple, destinan parte de su producción al mercado europeo.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú



controlan alrededor de 22 mil ha en los departamentos de San Martín y Loreto. Buena parte de estas tierras les fueron adjudicadas por los gobiernos regionales y otro tanto fue adquirido mediante compra-venta a agricultores locales. En el caso de estas empresas, las acusaciones residen en el establecimiento de cultivos de palma aceitera en zonas de protección o de bosques primarios, motivo por el cual enfrentan denuncias ante las fiscalías del sector.⁹⁷ Respecto de otras inversiones para biocombustibles, en particular para biodiésel, lamentablemente no existe información oficial que indique quiénes son los interesados y el grado de maduración de sus proyectos. La iniciativa con mayor progreso pertenece a la empresa extranjera Samoa Fiber Holding, que tiene un plan de inversión en el departamento de Loreto.

Junto con estas empresas que cuentan con tierras o proyectan adquirirlas para la producción de biocombustibles, existen al menos cuatro inversiones para la industrialización a gran escala de etanol y biodiésel. Las dos primeras plantas pertenecen al Grupo Romero y a Maple Energy, en tanto que las dos restantes están en poder de las empresas Heaven Petroleum Operators y Pure Biofuels. Los volúmenes

de producción de todas estas plantas llevan a sostener que, en el mediano plazo, podrían acaparar la cadena de comercialización de los principales insumos de los biocombustibles, como la caña de azúcar o la palma aceitera, con la subsecuente pérdida de poder de negociación de los pequeños y medianos productores.⁹⁸

En resumen, el establecimiento por la vía legal de un mercado de biocombustibles no solo ha ignorado el conjunto de objeciones técnicas acerca de su idoneidad para transformar la matriz energética del Perú o atenuar los efectos del cambio climático a nivel global, sino que se ha concretado en oportunidades de negocio para un conjunto de inversionistas que, con el pretexto de cumplir metas de producción del carburante, vienen acaparando miles de hectáreas de tierras públicas y privadas, así como derechos de agua que, según su ubicación, son más o menos demandados por pequeños agricultores o pueblos indígenas. La consecuencia de esta competencia por el acceso a los recursos son algunos de los conflictos sociales existentes en el país.

⁹⁷ En particular, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Alto Amazonas y Yurimaguas (carpeta fiscal 2012-132).

⁹⁸ Para un mejor estudio sobre estas nuevas modalidades de acaparamiento o concentración vertical de los activos, se recomienda revisar el estudio de Soto y Gómez (2012).

Tabla 13. Casos de desplazamiento inducido por desarrollo

Proyecto	Afectados	Ubicación
Cerro de Pasco	70,000 habitantes	Pasco
Morococha	5,000 a 7,000 habitantes	Junín
Huabal	271 habitantes	Cajamarca
Fuerabamba	441 familias	Apurímac

Fuente: Observatorio Tierra y Derechos (varios años). Elaboración propia.

5.5.El desplazamiento inducido por desarrollo

Actualmente, diversos sectores de la sociedad peruana se ven forzados a abandonar su hogar, tanto en el ámbito urbano como en el rural, a veces, por acción directa del Estado y, en otras ocasiones, con anuencia de este. Los casos más comunes corresponden a proyectos de infraestructura pública, en particular, a los proyectos de ampliación o construcción de aeropuertos, carreteras, etcétera, en los que, por lo general, existe un interés público, una ley de expropiación e indemnizaciones que justifican los traslados de la población. Sin embargo, no son precisamente estos casos los que merecen mayor atención, sino los denominados “desplazamientos inducidos por desarrollo”, en los cuales no existe un interés público acreditado y tampoco una ley de expropiación, a pesar de lo cual se conmina a un poblador o colectivo a abandonar su hogar. Los ejemplos paradigmáticos corresponden a los proyectos mineros de Cerro de Pasco y Morococha.

La reubicación de la ciudad de Cerro de Pasco para permitir la expansión de las operaciones de la compañía minera Volcan, se encausa bajo la Ley 29,293 que no tiene las características de una ley de expropiación, establecidas en el artículo 70 de la Constitución Política y la Ley General de

Expropiaciones (Ley 27,117).⁹⁹ En el caso de la ciudad de Morococha, ni siquiera existe una ley que mencione su reubicación, lo cual no ha impedido que la minera Chinalco construya las nuevas viviendas adonde mudará a los moradores, aun cuando varios de ellos manifiesten su oposición al traslado. Formalmente, el Estado se refiere a este tipo de casos como “desplazamientos internos”, amparados en la Ley sobre los Desplazamientos Internos (Ley 28,223), lo cual resulta cuestionable, porque no pueden equipararse las formas típicas de desplazamiento con aquella otra modalidad que suele conocerse como “desplazamiento inducido por desarrollo”.

Las formas típicas de desplazamiento fueron reguladas con el objeto de proteger los derechos de todos aquellos que se vieron forzados u obligados a escapar o huir de su hogar por el conflicto interno que afectó al Perú durante el período 1980-2000, o también a causa de agentes imprevistos, como fenómenos meteorológicos, sismos, volcanes, entre otros.¹⁰⁰

⁹⁹ El contenido de la ley 29,293 no menciona la transferencia de propiedades privadas en favor del Estado, a iniciativa del Gobierno y previo pago en efectivo del valor de los inmuebles (justiprecio) más una compensación por los eventuales perjuicios a los moradores, tal como lo exigen la Constitución y la Ley General de Expropiaciones.

¹⁰⁰ Estas formas de desplazamiento son totalmente legítimas en tanto las personas huyen o deben evacuar su hogar para no arriesgar la vida, integridad y seguridad. A ello se suma que no es necesario expropiar a los afectados, porque en ningún momento pierden sus hogares en manos del Estado; todo lo contrario, cabe la posibilidad de que puedan recuperarlos apenas termine el fenómeno que motivó su huida o evacuación.

04 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Perú

El supuesto del desplazamiento inducido por desarrollo es diametralmente opuesto. No existe factor humano o natural que obligue o motive a las personas a abandonar su hogar, sino que el objetivo del traslado es concentrar en capitales privados la titularidad de derechos sobre grandes extensiones de terrenos para que, posteriormente, puedan utilizarlos en proyectos de inversión, principalmente de explotación de recursos naturales no renovables.

Desde el punto de vista de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre derechos humanos, un proyecto de desarrollo no puede justificar el desplazamiento de poblaciones ubicadas en su área de influencia. La única razón por la cual cabría esta clase de desplazamiento sería el interés público del proyecto, declarado previamente por el Congreso de la República a través de una ley, y con todos los derechos y garantías que permitan que el reasentamiento se efectúe en idénticas o mejores condiciones que las existentes en el lugar de procedencia. Más allá del interés público declarado en ley, no existe manera de justificar la procedencia del desplazamiento inducido por desarrollo. No hay razones de riesgo para la vida, integridad o seguridad de las personas que las motive a escapar o huir de su hogar. Tampoco es posible el retorno al hogar, al menos en proyectos mineros a tajo abierto, represas, etcétera.

6. CONCLUSIÓN

Con una insistencia cada vez mayor, el Gobierno peruano minimiza la existencia de problemas en el sector agrario y de industrias extractivas. Es cierto que algunos de estos problemas obedecen a las características naturales del territorio nacional, sobre todo, a la escasez de tierras agrícolas; otros tienen relación con procesos históricos y coyunturales; sin embargo, tampoco se puede soslayar el papel del actual régimen político que determina quién ejerce derechos sobre la tierra y en qué condiciones. Desde la óptica del Gobierno, ningún problema es tan importante como para ensombrecer el aporte macroeconómico del subsector agroexportador y de la minería al PBI nacional.

Así, desde las distintas plataformas oficiales, el Gobierno se esfuerza por resaltar el magnífico “clima de negocios”, singularizado en la apropiada ubicación geográfica, las ventajas territoriales, la conectividad, el marco legal, y los regímenes tributario, laboral y aduanero que convierten al Perú en el lugar propicio para la inversión en la cartera de proyectos agrícolas y energéticos.¹⁰¹ En cambio, no existe el mismo interés en explicar por qué, si el país presenta tantas oportunidades y beneficios, existe un gran número de habitantes rurales viviendo por debajo de la línea de pobreza; por qué no se ha revertido la brecha de desigualdad en el mundo rural tras dos décadas de políticas neoliberales; por qué existen tantos conflictos sociales asociados a las industrias extractivas; en suma, por qué el tantas veces mentado “crecimiento con inclusión social” no es apreciado o si quiera percibido por el mayoritario grupo de pequeños agricultores, comuneros campesinos y nativos, o asalariados rurales. Pensamos que, para empezar a entender esta dicotomía entre “crecimiento macroeconómico”, y persistencia de la pobreza, desigualdad y el conflicto en el campo, era importante describir cuáles son las características generales del país, retratar el espíritu de la arquitectura

institucional, conocer y entender la situación y los intereses variados de los actores rurales, y explorar las principales vías de cambio en las relaciones sociales, económicas y de poder en el mundo agrario. Esperamos que este estudio haya ofrecido algunas pistas sobre estos importantes asuntos.

En efecto, no podemos negar los cambios positivos experimentados en el sector agrario y de industrias extractivas a partir de la década de 1990. Sea por su aporte al crecimiento del PBI nacional, a la innovación desde el punto de vista de la productividad total de los factores (agroindustria), a la recaudación fiscal (impuesto a la renta minera) o a la revalorización de activos productivos como la tierra, existen indicios suficientes de que la inversión privada en el sector agrícola y energético ha tenido logros importantes. Sin embargo, de ahí a sostener que los logros macroeconómicos son resultado de un impacto homogéneo e incluyente del modelo económico de la Constitución Política de 1993 en todas las regiones y sobre todos los actores rurales del país, existe una gran distancia.

En primer lugar, es cierto que los aportes macroeconómicos del sector agrario denotan un importante crecimiento en las últimas dos décadas, pero es necesario precisar que el ascenso se ha dado básicamente en el lado del subsector agroexportador, en el rubro de cultivos no tradicionales, como el mango, la palta o los espárragos, y que están localizados en los principales valles de la costa. Es este subsector el que se beneficia o capitaliza el susodicho “clima de negocios”, mientras que el grueso de los productores agropecuarios censados el año 2012, es decir, los pequeños productores, agricultores familiares y campesinos que proveen productos al mercado interno, sobre todo productos tradicionales, como la papa, el maíz, el tomate, y que en su mayoría residen en la sierra, no tienen un marco similar de protección y promoción de sus intereses y productos. Es más, en la región sierra

¹⁰¹ Véase al respecto la web institucional de PROINVERSIÓN en <<http://www.proinversion.gob.pe/>>.

se evidencia un mayor grado de minifundización y la pérdida anual de superficie cultivable por factores naturales y humanos.

Respecto del aporte macroeconómico de las industrias extractivas, indudablemente, son las principales generadoras de divisas del país, entre otras razones, por la gran demanda de materias primas de los países BRICS; sin embargo, también son las causantes del mayor número de conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo en el área rural. A nuestro juicio, las razones de la animadversión a la minería y los proyectos de hidrocarburos obedecen a su indudable contribución en el deterioro ambiental y al poco respeto que algunas empresas demuestran por los derechos de las poblaciones contiguas a los yacimientos. Así, aunque el Gobierno se esfuerce por diseñar políticas que promuevan una mejor distribución de los ingresos generados por las industrias extractivas (es decir, canon minero), la simultánea falta de interés por implementar procesos de participación ciudadana y consulta previa sustantivos, sumada al sesgo en el tratamiento de la figura de la licencia social y de los conflictos sociales que lleva a sobredimensionar la importancia de las variables monetarias en desmedro de las consideraciones sociales y políticas (relaciones de poder), conduce inevitablemente a que el clima de conflicto se mantenga.

En segundo lugar, tanto por el lado del *boom* de la agroindustria como del de la minería está reapareciendo un viejo problema estructural del campo peruano: la concentración privada de la tierra y de sus recursos naturales asociados, como el agua, los minerales y los bosques. Este problema fue erradicado durante el proyecto reformista de las décadas de 1960 y 1970. La particularidad del proceso de concentración actual es que está adquiriendo dimensiones nunca antes vistas en la época republicana, con algunos grupos económicos, como Gloria y Romero, o corporaciones mineras, como Yanacocha, que controlan decenas de miles de hectáreas en la costa, sierra y selva del país, sea bajo la modalidad de propiedad, usufructo, concesión o servidumbre. Entonces, ¿qué tanto sintoniza con el discurso actual de “inclusión social”, “crecimiento con igualdad” o “fortalecimiento de la institucionalidad democrática”, el hecho que las mejores

tierras de cultivo, el acceso prioritario a las fuentes de agua o el control territorial estén a disposición de un reducido número de inversionistas? Pensamos que, aunque no existen las condiciones para una nueva reforma agraria, el hecho de demandar un desarrollo rural integral nos obliga a descartar de plano la subsistencia de procesos de acaparamiento de la tierra y de los recursos naturales fijando de antemano sus límites a escala nacional, regional y local.

En tercer lugar, creemos que solo para un Estado que gobierne de espaldas a la realidad o sin la intención de apoyar a todos los segmentos de la sociedad es funcional subestimar la representatividad, y el aporte de la población rural y de la población indígena al desarrollo nacional. Así ocurre en el Perú y el desenlace son casi tres décadas de políticas con un evidente sesgo urbano y una retórica modernizante, las cuales tienen, en su foco de interés, a las exportaciones agrícolas no tradicionales y mineras, mientras que al cada vez menor universo de la “población rural” se le transfiere recursos (principalmente dinero), vía los llamados “programas sociales”, con el objeto de incrementar la cantidad de consumidores para el mercado y clientes para el Gobierno.

En cuarto lugar, es manifiesto que la situación de desigualdad y los desequilibrios de poder anotados en el espacio rural no habrían sido posibles sin la introducción de un marco institucional favorable a la gran inversión privada. Revisando el actual marco jurídico, desde el punto de vista de la cantidad, el contenido y la eficacia de la normativa agraria y minera, es evidente la desproporción de las medidas de protección y promoción de los derechos del gran inversionista privado que son llevadas a la práctica, en comparación con la escasa e ineficaz legislación orientada a comunidades campesinas, comunidades nativas, cooperativas agrarias o pequeños agricultores. Del mismo modo, observando la situación de la administración pública, es llamativa la cantidad de “islas de eficiencia” establecidas para impulsar el modelo primario exportador, en comparación con la superposición de funciones y falta de sinergias identificadas dentro de la burocracia estatal encargada

del servicio de sectores en condición de vulnerabilidad.¹⁰² Por último, basta comparar la política de saneamiento físico legal de la propiedad rural (individual y colectiva), que, por años, ha estado paralizada o ha sido afectada por una serie de incongruencias, con la política de concesiones de recursos naturales que simboliza una verdadera política de Estado, para entender a qué nos referimos cuando señalamos que las instituciones- y no necesariamente el libre mercado- están detrás del éxito alcanzado por la gran inversión privada en tierras y recursos naturales en el Perú.

En quinto lugar, este estudio nos ha permitido ahondar en la trayectoria histórica y situación del universo de actores que coexisten en el espacio rural. Lo cierto es que, a diferencia de la primera mitad del siglo XX, actualmente no existe un movimiento social, campesino o indígena, o, por lo menos, dirigencias activas que intenten agrupar las reivindicaciones de clase en el país. Las viejas plataformas campesinas, como la Confederación Campesina del Perú (CCP) o la Confederación Nacional Agraria (CNA), introducida durante la Reforma Agraria, han perdido protagonismo, fruto de pugnas internas, pero, sobre todo, de dos décadas de políticas neoliberales que no ven con agrado el gremialismo o la sindicalización de los actores. Lo que queda en el escenario actual son una multiplicidad de demandas regionales y locales, por ejemplo, de comunidades campesinas y nativas, por que avance el proceso de titulación de la propiedad comunal; de cooperativas agrarias, por que no se grave con impuestos el acto cooperativo; de rondas campesinas por que se protejan las fuentes de agua frente al avance de la minería; y de pequeños agricultores y agricultores familiares, por que se reconozca su aporte a la seguridad alimentaria, sin que, entre ellas, exista el suficiente diálogo e interés común para formular y defender una propuesta nacional sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales. Esta fragmentación de los intereses y prioridades, sin duda, contribuye al desbalance de poder entre organizaciones agrarias y campesinas en relación con los gremios empresariales

y grupos económicos, que sí tienen espacios representativos como la histórica Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Sociedad Nacional de Minería o la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP).

Por último, todas estas transformaciones en las relaciones sociales, económicas y de poder en el campo son difíciles de concebir sin una explicación más o menos detallada de algunos procesos en curso. Para este estudio, elegimos cinco procesos porque, a nuestro juicio, ayudaban a comprender las particularidades del caso peruano frente a otros países de la región que puedan estar transitando por fenómenos comunes de concentración de la tierra o de cambios en el uso del suelo. Lo importante de los casos elegidos es la variedad de factores que concurren en su materialización, pues nos ayudan a explicar que parte de los problemas en el área rural del país están relacionados con elementos externos, como el aumento en la demanda global de alimentos o energía (biocombustibles); otros son expresión de tendencias internas, que reflejan equilibrios de poder (confiscación de eriazos y privatización de las ex cooperativas azucareras); y por último, en sí mismo, el modelo económico es causa frecuente de problemas al intentar introducir figuras como el “desplazamiento inducido por desarrollo”.

El propósito del presente estudio es contribuir a que se sigan discutiendo todos estos asuntos. Mientras tanto, aunque el Gobierno lo niegue, es evidente que los beneficios del actual modelo son para el capital privado y solo indirectamente para personas o grupos en condición de vulnerabilidad, esto último, bajo la forma de ofertas de empleo o de políticas para integrarlos al mercado de consumo. En suma, en el Perú, la política rural se fundamenta en el traspaso de derechos sobre la tierra de la nación, de personas y grupos en condición de vulnerabilidad a favor del gran capital privado, bajo el discurso de modernizar el campo.

102. El concepto de ‘islas de eficiencia’ alude a instituciones conformadas por técnicos de alto nivel dentro de áreas claves de la administración pública.

7. REFERENCIAS

Alegrett, R. (2003). *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América latina. En reforma agraria: colonización y cooperativas*. Roma: FAO

Apoyo. (2012). *Contribución e impactos de la agricultura moderna al desarrollo del Perú*. Fecha de consulta: 03/11/14. <http://www.apoyoconsultoria.com/en/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/Ver%20estudio.pdf>.

Burneo, Z. (2011). *El proceso de la concentración de la tierra en el Perú*. Roma: ILC, CEPES y CIRAD.

Becker, D. (1983). *The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class and Power in "Revolutionary" Peru*. Princeton: Princeton University Press.

Castillo, P. (2012). "La concesión minera debe ser consultada". *La Revista Agraria*, N° 138, marzo p. 9.

-(2012a). "Más de cinco mil comunidades no pueden acreditar su derecho de propiedad". *La Revista Agraria*, N° 144, setiembre, pp. 12-13.

-(2013.). "¿Por qué la titulación de tierras regresa al Ministerio de Agricultura?". *La Revista Agraria*, N° 147, enero, p. 12.

CEPES. (2005.). "Legislación de comunidades campesina y nativas". *Informativo Legal Agrario*, N° 21, abril, pp. 3-53.

-(2008). "Redimensionando la población rural". *La Revista Agraria*, N° 101, noviembre, pp. 11-12.

-(2009). "De la ciudad al campo: la PEA agropecuaria, el censo de 2007 y lo que sucede cuando la definición de lo rural se queda corta". *La Revista Agraria*, N° 103, enero, pp. 12-13.

-(2010). "Legislación sobre la tierra agrícola". *Informativo Legal Agrario*, N° 25, pp. 3-55.

-(2011). "¿Territorios libres de minería?". *Tierra y Derechos*. Noviembre. Fecha de consulta: 15/12/14. <<http://www.cepes.org.pe/portal/sites/default/files/libres%20de%20minería.pdf>>.

-(2011a). "El agua como derecho". *Tierra y Derechos*. Fecha de consulta: 03/12/14. <http://issuu.com/observatoriotierra/docs/boletin_04_pa/2?e=6196156/3023812>.

-(2013). "La inequidad de género persiste en el Perú rural". *La Revista Agraria*, N° 156, pp. 3-5.

-(2013a). "Perú: el problema de la extranjerización de la tierra". *Tierra y Derechos*. Fecha de consulta: 11/03/15. <http://www.observatoriotierras.info/sites/default/files/Boletin_seis.pdf>.

-(2013b). "Conflictos sociales: ¿dónde y por qué?". *Tierra y Derechos*. Fecha de consulta: 15/02/15. <http://observatoriotierras.info/sites/default/files/Boletin_8_final.pdf>.

Caballero, J.M. y Álvarez, E. (1980). *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria 1969-1979*. Lima: IEP.

COFOPRI. (s.f.). *Saneamiento físico legal de la propiedad informal y titulación*. Lima: COFOPRI.

-(s.f.). *Situación de la titulación de comunidades campesinas y nativas del Perú*. Lima: COFOPRI.

Del Castillo, L., y Castillo, P. (2003). *Tierras agrícolas y servidumbre minera*. Lima: CEPES.

Dourojeanni, M. (1986). "Recursos naturales, desarrollo y conservación en el Perú". En *Gran geografía del Perú. Naturaleza y hombre*, Vol. 4. Barcelona: Manfer y Juan Mejía Baca.

Eguren, F. (2006). "Reforma Agraria y desarrollo rural en el Perú". En F. Eguren (editor). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*, pp. 11-31. Lima: CEPES.

-(2012). El debate sobre los límites a la propiedad. *La Revista Agraria*, (136), pp. 4-5.

-(2013). Censo agropecuario: conociendo el impacto de dos décadas de políticas neoliberales. *La Revista Agraria*, (153), pp. 10-12.

Eguren, F. y Pintado, M. (s.f.). *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*.

Escobedo, J. (2012, junio). "Olmos: el negocio redondo de las asociaciones público-privadas". *La Revista Agraria*, N° 141, junio, p. 12.

-(2013). El olvidado impuesto a los monopolios de tierras. *La Revista Agraria*, N° 148, febrero, pp. 12-13.

-(2014). "¿Por qué el reducido aporte del agro al fisco nacional?". *La Revista Agraria*, N° 159, febrero, pp. 13-15.

Gitlitz, J., y T. Rojas, (1985). "Las rondas campesinas en Cajamarca-Perú". En *Apuntes 16*, Lima.

Soto, F. y Gómez, S. (editores). (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: FAO.

Glave, L. (2009). "Propiedad de La tierra, agricultura y comercio, 1570-1700: el gran despojo". En C. Contreras (editor). *Economía del período colonial temprano*, Tomo 2, pp. 313-442. Lima: BCR e IEP.

Glave, M. y Kuramoto, J. (2007). "La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber". En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, pp. 135-181. Lima: GRADE.

Guevara, A. (2012). "La pluralidad horizontal y vertical del derecho de propiedad comunal". *La Revista Agraria*, noviembre, N° 146, pp. 14-15.

INEI. (2013). *Resultados Definitivos. IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Fecha de consulta: 12/03/15. <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCENAGRO.pdf>>.

Klarén, P., (1976). "Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA". En *Perú problema*, N° 5, pp. 11-279. Lima: IEP ediciones.

Matos, J. y Mejía, J. (1980). *La Reforma Agraria en el Perú*. Lima: IEP.

MINAGRI. (2009). *Propuesta: Plan Nacional de Agroenergía 2009-2020*. Fecha de consulta: 29/10/14. <<http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/novedades/propuesta-plan-nacional-agroenergia-plan.pdf>>.

Ministerio de Cultura. (2013). *La protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el Perú*. Fecha de consulta: XX/XX/XX. <<https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginternas/tablaarchivos/2013/07/ministeriodecultura-peru.laprotecciondelosderechosdelospueblosindigenasesaislamientoycontactoinicialenelperu.pdf>>.

MINEM. (2013). Mapa de proyectos mineros. Fecha de consulta: 17/01/15. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/MAPAS/2013/MP2013%20-%20BR.pdf>>.

-(2013a). Estudio para determinar el potencial de la bioenergía a desarrollarse en Loreto, Ucayali, San Martín y Madre de Dios. Fecha de consulta: 26/02/15. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/RESUMEN%20 EJECUTIVO%20POTENCIAL%20BIO%20ENERGIA%202013.doc>>.

-(2014). Perú 2013. Anuario minero: reporte estadístico. Fecha de consulta: 19/11/14. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2013/00INDICE.pdf>>.

Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales. (1982). Clasificación de las tierras en el Perú. Lima: ONERN.

PWC. (2013). Industria minera. Guía de negocios en el Perú. Fecha de consulta: 24/02/15. <<http://www.pwc.com/pe/es/doing-business/assets/pwc-doing-business-mining-espanol.pdf>>

PERÚPETRO. (2014). Mapa de lotes de contratos, cuencas sedimentarias y áreas naturales protegidas. Fecha de consulta: 04/03/15. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/7366a152-e00a-4024-a2dd-3311f090ffdf/CNT+31+Dic+2014.pdf?MOD=AJPERES>>

Remy, M. (2013). Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú. Documento de Trabajo 202. Serie Sociología y Política, N° 48. Lima: IEP.

Salas, M. (2009). Manufacturas y precios en el Perú colonial. En Contreras, C. (editor) Economía del Período Colonial Temprano, Tomo 2 , pp. 447-533. Lima: BCR e IEP.

SUNARP. (s.f.). Comunidades campesinas y nativas. Lima: SUNARP.

-(2013a). *Estudio para determinar el potencial de la bioenergía a desarrollarse en Loreto, Ucayali, San Martín y Madre de Dios*. Fecha de consulta: 26/02/15. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20POTENCIAL%20BIO%20ENERGIA%202013.doc>>.

-(2014). Perú 2013. *Anuario minero: reporte estadístico*. Fecha de consulta: 19/11/14. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2013/00INDICE.pdf>>.

8.ABREVIACIONES

ANA	Autoridad Nacional del Agua
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
INGENMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SBN	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

05.



LA SITUACIÓN DE VENEZUELA

Rigoberto Rivera

Doctor en Antropología. Consultor para Acción Campesina y para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (IICA).

Manuel Gómez

Agrotécnico. Director General de Acción Campesina y miembro de la Junta Directiva del Grupo Social CESAP.

1. INTRODUCCIÓN

En este documento, se analiza la situación de las instituciones, los actores y procesos relacionados con el sector agrario venezolano tomando en cuenta el contexto de una economía petrolera. En Venezuela, el petróleo condiciona la economía nacional y, por ende, al conjunto de la sociedad de una forma tan amplia que es inútil buscar casos similares en el resto de América Latina. ¿Cómo ha influido el petróleo en el agro? y ¿por qué, pese a la cantidad de riquezas petroleras, el sector rural del país se debate entre la pobreza y la mayor crisis económica de su historia? Son dos interrogantes que nos ayudarán a retratar la particularidad del caso venezolano.

Anticipamos que, en las respuestas a ambas preguntas, reside una gran contradicción: por un lado, desde la década de 1940 hasta la actualidad, ningún otro país del continente ha invertido tanto en la promoción de la agricultura como Venezuela, pero, por otro, esta política de promoción poco ha servido para revertir los niveles de pobreza o sortear la crisis en el campo, porque su dirección ha dependido de factores coyunturales o ha destacado por sus posiciones ambivalentes. En efecto, más inversión, pero una mala política han llevado a que Venezuela sea el único país de América Latina netamente importador de alimentos.

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

2. CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO RURAL

Cuando se analiza la problemática agraria de Venezuela, se tiende a asumir que los procesos políticos y las reformas económicas, como la actual Reforma Agraria, fueron consecuencia de la necesidad de combatir una situación de pobreza en el país. Sin embargo, los datos que existen sobre la evolución de la economía venezolana muestran lo contrario: la Reforma Agraria y los procesos subsiguientes no fueron consecuencia de la pobreza, sino de la riqueza.

2.1. Evolución del PIB per cápita

Durante las décadas de 1950 y 1960, Venezuela tenía el tercer PIB per cápita más alto del mundo, solo superado por Suiza y Estados Unidos. En otras palabras, era el tercer país más rico del mundo desde el punto de vista de los ingresos medios por persona. Era el equivalente de los Emiratos Árabes Unidos de la actualidad, razón por la que se le llamaba la "Venezuela Saudita", aunque este sobrenombre nunca se asimiló en su verdadera dimensión. La tabla 1 intenta representar esta realidad pasada, entre las décadas de 1950 y 2000, sobre la base del índice Geary-Khamis.¹⁰³

¿Por qué nos interesa destacar esa evolución del PIB venezolano? Porque, en las décadas de 1950 y 1960, época en la que se discutía y se aprobaba la Ley de Reforma Agraria, Venezuela no era un país pobre, sino bastante rico. Tenía un PIB superior a los de algunos de los países ricos de Europa en la actualidad, como el Reino Unido, Suecia e Italia, y, por supuesto, mayor a los de países mediterráneos, como España y Portugal. Recién con la devaluación del dólar –entre 1950 y 2010, el dólar se devaluó aproximadamente 8 veces–, Venezuela comenzó a perder el papel protagónico desde el punto de vista de su PIB (ver tabla 2).

Efectivamente, si se compara el PIB actual de Venezuela con un país como Argentina, se ve que este ha equiparado el PIB de Venezuela en el año 2013 y sus proyecciones de crecimiento son muy superiores. Asimismo, países que, por la década de 1960, eran mucho más pobres, como Ecuador, Colombia y Perú, lo están alcanzando y,

¹⁰³ El índice Geary-Khamis es una moneda convencional que se usa para comparar el poder de compra de cada país en cierto momento en relación con la compra de bienes vendidos en los Estados Unidos en el mismo período. Generalmente, se usa 1990 como año base de comparación.

probablemente, muy pronto, sobrepasarán el PIB de Venezuela. ¿Cuál es la razón? La política del petróleo. En Venezuela, la proyección del PIB per cápita hasta 2018 está estabilizada en torno a los USD 4,000, entre otras razones, por la caída del precio del petróleo a un promedio de USD 30 por barril entre 2014 y 2016, y la destrucción del aparato productivo interno, tanto industrial como agrícola. En la hipótesis de que el país adoptase una política de mercado más abierta y ofreciera mayor confianza a la inversión, como en Chile o Perú, el PIB de Venezuela podría crecer rápidamente.

No hay que olvidar que, en la década de 1990, el precio del petróleo cayó a un promedio de USD 8 el barril, pero, a partir del año 2000, el precio aumentó gradualmente hasta lograr un promedio superior a los USD 110 por barril entre 2009 y 2011 (en un momento llegó a los USD 140 por barril), para luego bajar a un promedio de USD 90. Todo ello se reflejó en el PIB, pues mantuvo cierta estabilidad hasta 2001, experimentó una fuerte caída entre 2002 y 2003, para recuperarse más tarde, cuando, en 2008, alcanzó su máximo (González 2011). La enorme caída del PIB a partir de 2014 se refleja en una reducción del ingreso real de las personas. Desde 2015 un salario mínimo + cesta-ticket es de unos 23 000 bolívares al mes, esto es unos 40 dólares. Si se suman vacaciones y otros beneficios salariales el salario mínimo anual es de unos 600 dólares. Eso es equivalente a unos dos salarios mensuales en cualquier país de la región. Se estima que sólo el 30 % del personal tiene empleos formales.

2.2. Población rural

En la presente década, la población rural venezolana disminuyó en términos relativos, pero aumentó en términos absolutos, cuando se comparan los datos de los dos últimos censos de población y vivienda de 2001 y 2011. Según el censo de 2001, la población rural sumaba 2'761,200 personas, el 11.8% de un total de 23'054,000 habitantes. Una década después, en el censo de 2011, era de 3'051,900 personas, el 11.2% sobre una población total de 27'228,000 habitantes.

En cuanto a la población indígena, en 2001 se registraron 536,863 personas, quienes representan el 2.3% de la población venezolana. En 2011, este mismo sector aumentó en números absolutos y porcentuales a 725,128 personas, lo que representa el 2.5% de la población del país. Probablemente, el que se incluyera indígenas urbanos en el censo de 2011 explica el aumento de su número respecto al censo anterior.

Tabla 1: Evolución del PIB per cápita según índice Geary-Khamis (1950-2000)

Países	PIB per cápita (International Geary-Khamis dólares)								
País/año	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Argentina	4,987	5,559	7,302	8,122	8,206	6,835	6,433	8,013	8,581
Bolivia	1,919	1,666	2,176	2,516	2,572	2,181	2,197	2,401	2,561
Perú	2,308	2,969	3,854	4,326	4,263	3,666	3,008	3,595	3,817
Colombia	2,153	2,497	3,094	3,621	4,257	4,272	4,826	5,400	5,079
Venezuela	7,462	9,646	10,672	10,472	10,139	8,521	8,313	8,953	8,433
Estados Unidos	9,561	11,328	15,030	16,284	18,577	20,717	23,201	24,603	28,461
Suiza	9,064	12,457	16,904	17,224	18,779	19,586	21,487	20,608	22,475
Canadá	7,291	8,753	12,050	14,316	16,176	17,582	18,872	19,227	22,448
Reino Unido	6,939	8,645	10,767	11,847	12,931	14,165	16,430	17,561	20,323
Suecia	6,769	8,792	13,011	14,575	15,016	16,049	17,781	17,592	20,710
Italia	5,502	5,916	9,719	10,742	13,149	14,069	16,313	17,215	18,774
España	2,189	3,072	6,319	8,346	9,203	9,722	12,055	12,860	15,622
Portugal	2,086	2,956	5,473	6,517	8,044	8,306	10,826	11,614	13,813

Fuente: Maddison (s.f.). Elaboración propia.

Tabla 2: Evolución del PIB per cápita según índice Geary-Khamis (2000-2008) y Cifras del IMF para 2010-2018 (en USD corrientes): proyección para 2015 y 2018

País/año	Geary-Khamis para 2000-2008 (en USD)			IMF para 2010-2018 (en USD corrientes)			
	2000	2005	2008	2010	2013	2015	2018
Argentina	8,581	9,019	10,995	12,020	11,350	12,250	14,240
Bolivia	2,561	2,692	2,959	1,898	2,674	3,028	3,660
Perú	3,817	4,352	5,388	5,207	7,736	8,543	10,718
Ecuador	3,219	3,693	3,987	4,310	5,627	6,233	7,168
Colombia	5,079	5,618	6,330	6,260	8,237	9,038	10,513
Venezuela	8,433	9,888	10,596	13,754	11,527	6,000¹⁰⁴	10,000¹⁰⁵

Período 2000-2008, fuente: Maddison (s.f.). Elaboración propia.

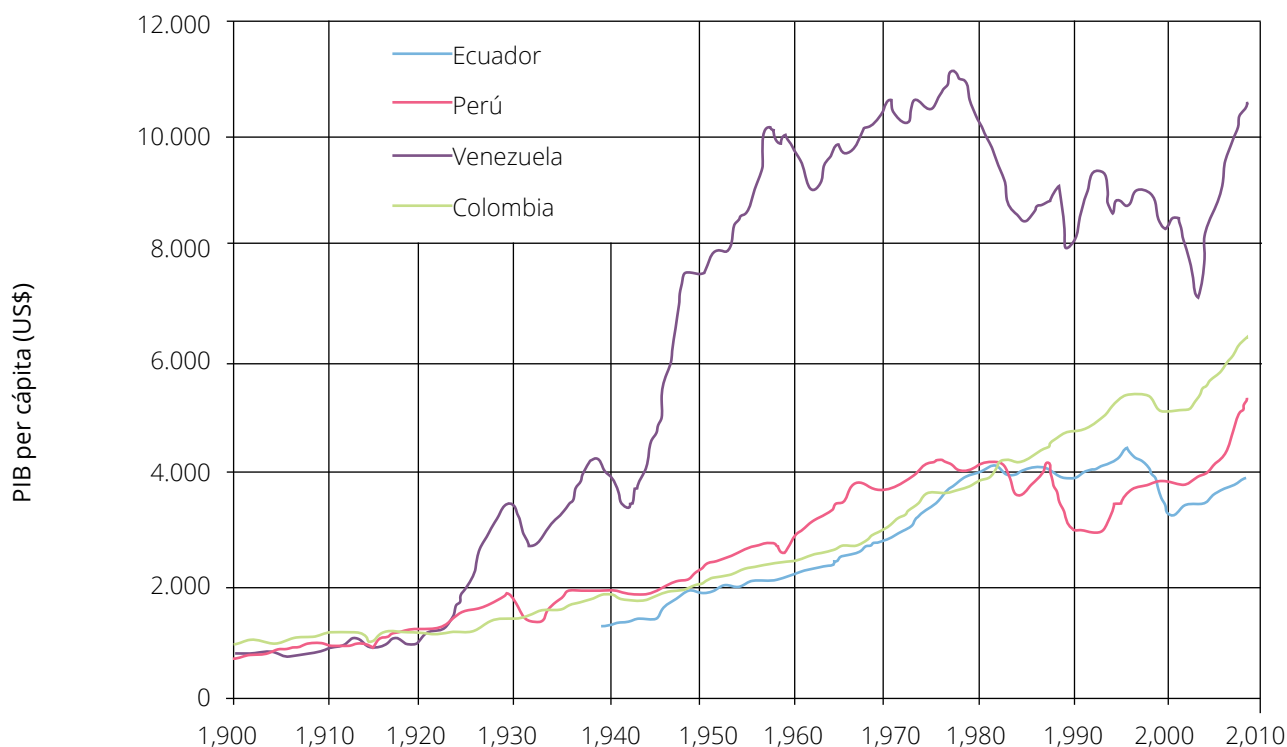
Período 2010-2018, elaborado a partir de la base de datos de la *International Monetary Fund* (IMF), excepto Venezuela.

¹⁰⁴ Esta es una cifra estimada por los autores, porque el Banco Central no emite datos sobre la variación del PIB desde hace más de 24 meses. La caída del PIB ha sido muy grande entre 2014 y 2015, tanto por la destrucción de la estructura productiva industrial y agrícola en el período 2000-2014, como por una caída del precio del petróleo de más del 50% en el año 2014, el cual genera el 98% de los ingresos por exportación. Los dineros derivados de más de 10 años de bonanza petrolera permitieron financiar la caída de la producción con importaciones, pero esta estrategia colapsó en 2014.

¹⁰⁵ La estimación para el 2018 se basa en una recuperación de la capacidad de producción interna y una recuperación del precio del petróleo a niveles del período 2010-2013, en torno a los USD 100 por barril.

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

Gráfico 1: Comparación del PIB per cápita Geary-Khamis de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela



Fuente: Madisson, s.f., elaboración propia.

2.3. Superficie agropecuaria

Venezuela tiene una superficie de 91.6 millones de hectáreas, de las cuales, según el VII Censo Agrícola y Ganadero del año 2008 (en adelante Censo 2008), existen 27.1 millones de hectáreas con aptitud para la actividad agrícola, ganadera y forestal.¹⁰⁶ El resto de la superficie del país son tierras de montañas andinas, de selvas húmedas de la cuenca alta del río Orinoco (estado de Amazonas) y de la sabana guayanesa (estado de Bolívar). Todas estas zonas son protegidas, y poseen poco o nulo uso agrícola, salvo para las actividades tradicionales de las poblaciones indígenas ahí asentadas.

En cuanto al uso de los suelos con aptitud agropecuaria y forestal, el Censo 2008 indica que alrededor de un 82% de las 27.1 millones de hectáreas existentes están ocupadas con pastos y bosques (entre naturales y plantados),

mientras que la superficie agrícola en sentido estricto no llega al 10% (ver tabla 3).¹⁰⁷

Sobre el número de explotaciones agropecuarias, el Censo 2008 contabilizó alrededor de 410,000 fincas, cuya extensión va desde las 0.5 hectáreas a más de 500, aunque el grueso de ellas se concentra en los estratos que van entre 1 y 50 ha. Finalmente, desde el punto de vista del sexo del productor, por cada productora venezolana, existen 4 productores varones. En efecto, el promedio de mujeres que declaran estar a cargo de la unidad de producción es de 19.7%, proporción que fluctúa muy poco en los estratos de propiedad sobre las 2 ha de superficie, pero aumenta alrededor del 25% en los estratos menores. Sin embargo, resta por estudiar el papel de la mujer en la producción y si, efectivamente, el hecho de que se declare productora implica que ella es la responsable de la producción, pues, debido a la alta

¹⁰⁶ El Censo Agrícola de 2008 registró menos tierras que el anterior, que contabilizó 30.1 millones de hectáreas. La diferencia se atribuye a errores de recopilación de datos. Se tomará la última cifra como la válida para los efectos de este análisis.

¹⁰⁷ Dentro de esta área agrícola, existe medio millón de hectáreas que cuentan con sistemas de riego.

Tabla 3. Superficie agropecuaria aprovechada y uso de la tierra ¹⁰⁸

Categoría	Superficie (ha)	Porcentaje
Pastos naturales y cultivados	13'788,030	51%
Tierras en descanso, menos de 1 año	390,452	1.4%
Tierras en descanso, mayor de 1 año	289,528	1.1%
Otros usos	1'483,396	5.5%
Bosques naturales	7'677,324	28.3%
Bosques plantados	766,333	2.9%
Agrícola, ciclo corto	1'647,907	6%
Agrícola ciclo largo (v.g. caña de azúcar)	1'030,905	3.8%
Total agropecuaria	27'073,875	100%

Fuente: Censo 2008. Elaboración propia.

migración laboral de los hombres pequeños propietarios, su participación podría significar un reemplazo temporal de estos, especialmente en las fincas de menos de 5 ha (ver tabla 4).¹⁰⁹

2.4. Estructura de tenencia de la tierra

A pesar de la Reforma Agraria de 1960, y de la vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, para 2008, persistía un importante grado de concentración de la propiedad rural en el campo venezolano. En efecto, alrededor de un 4% del total de explotaciones existentes tenían 500 o más hectáreas, y, en conjunto, controlaban más del 55% de la superficie agropecuaria del país, mientras que, en los estratos menores, donde se cuentan mayormente las parcelas de la Reforma Agraria, alrededor del 96% del total de explotaciones solo dominaban el 45% restante (ver Tabla 5).¹¹⁰

Sin embargo, en sí mismo, el tamaño de las propiedades no es suficiente para determinar el grado de concentración de la propiedad rural, puesto que el Censo 2008 no indica la calidad y potencial productivo de las tierras. Las grandes propiedades generalmente tienen tierras de mala calidad. Este factor es conocido, ya que, como la propia Ley de Reforma Agraria indica, existen zonas con tan escasas condiciones de producción, en donde los predios asignados tienen extensiones de hasta 500 ha y, a pesar de ello, pueden ser considerados propiedades familiares. Otro factor que no se aprecia en los datos censales es que puede haber productores que posean varias explotaciones; por ejemplo, en las explotaciones medianas y grandes es común que varios predios estén en manos de un solo propietario.

Finalmente, en el estrato de la pequeña propiedad, abundan los llamados "conucos", los cuales son terrenos que se utilizan, sobre todo, como sitios de residencia, mientras los miembros de las familias tienen empleos urbanos o rurales. Pueden tener una producción marginal: algunos árboles frutales, gallinas, cerdos e, incluso, un huerto casero. Solo en algunos casos, el

¹⁰⁸ No incluye terrenos eriazos y sin uso productivo en las fincas.

¹⁰⁹ Es un tema que amerita un estudio más detallado en el marco de la economía familiar rural.

¹¹⁰ Las parcelas de la Reforma Agraria se ubican, en su mayor parte, en los estratos de 5 ha a 100 ha y de 100 ha a 500 ha. La Ley de Reforma Agraria considera la asignación de tierras como parcelas familiares de predios con superficies de hasta 500 ha en las regiones semiáridas y de los llanos inundables.

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

Tabla 4. Tamaño de la explotación y sexo del productor

Superficie (ha)	Hombres	Mujeres	Total de explotaciones	Porcentaje de mujeres por estrato	Total ha por estrato (aproximado)
< 1	17,329	6,556	23,885	27.5	22,000
1 a 2	36,330	11,688	48,018	24.3	72,000
2 a 5	74,684	18,080	92,764	19.5	280,000
5 a 10	48,462	11,063	59,525	18.5	490,000
10 a 20	41,683	9,762	51,445	18.9	810,000
20 a 50	43,168	9,598	52,766	18.2	1'400,000
50 a 100	25,207	5,265	30,472	17.3	2'200,000
100 a 200	17,749	3,761	21,510	17.5	2'300,000
200 a 500	14,783	2,997	17,780	16.5	4'400,000
500 a 1,000	6,328	1,304	7,632	17.0	4'700,000
1,000 a 2,500	2,928	696	3,624	18.4	5'600,000
2,500 a 5,000	705	156	861	18.1	2'600,000
5,000 >	311	58	369	15.7	2'200,000
Total	329,667	80,984	410,651	19.7	27'074,000

Fuente: Censo 2008. Elaboración propia

minifundio se utiliza para fines agrícolas comerciales, como en la región andina y en algunos valles con buenas condiciones de riego, o cuando existen condiciones para el uso de tecnologías intensivas, como casas de cultivo o instalaciones agroindustriales (criaderos de cerdos o pollos).

3. INSTITUCIONALIDAD

A diferencia de otros países de la región donde el mercado estructura el sistema productivo y guía la participación del Estado en el sector agrario, en Venezuela, ocurre exactamente lo contrario: se da el intervencionismo del Estado en todos los niveles, desde el plano normativo, organizacional y a nivel de las políticas, incluyendo, también, una importante participación como empresario productor y distribuidor; asimismo, mantiene un rol en la determinación de los precios y de las demás regulaciones del mercado de productos agrícolas.

En el plano normativo, el objetivo del Estado es menoscabar la autonomía de la propiedad privada

sobre la tierra agrícola, tratando de subordinarla al principio de la función social de la tierra, que, más allá de sus reconocidas cualidades positivas, en el caso de Venezuela, tiene un rol fundamental como una herramienta de presión política y es motivo de inseguridad y conflicto en la tenencia del recurso. En efecto, cualquier propiedad a la cual el Estado impute incumplir con la función social de la tierra está sujeta a procesos expropiatorios. El asunto es que, en muchos casos, los mecanismos legales son utilizados en forma indebida para favorecer intereses locales, especialmente de carácter político, y los procedimientos son arbitrarios y poco transparentes.

En el plano organizacional, destaca una estructura del Estado concebida para responder en todo nivel a las necesidades de un Gobierno central que desea intervenir en qué, quién, cómo, cuándo y cuánto se produce en el sector agrario, y, finalmente, en los costos y precios de venta de la producción.

Finalmente, a nivel de las políticas, son particularmente relevantes los esfuerzos del Estado por promover una

Tabla 5. Distribución de la superficie según tamaño de las explotaciones

Superficie (ha)	Número de explotaciones	Superficie por estrato ha (aproximado)	Porcentaje de explotaciones	Porcentaje de las superficie (ha)	Tamaño promedio (ha)
< 1 a 5	164,667	374,000	39.8	1.4	2.3
5 a 100	194,208	5'406,000	47.1	20.0	27.7
100 a 500	39,290	6'191,000	9.6	22.9	158.7
500 a 5,000	12,117	12'900,000	2.9	47.6	1.075
5,000 o >	369	2'200,000	0.9	8.1	6.232
Total	410,651	27'074,000	100	100	

Fuente: Censo 2008. Elaboración propia.

economía colectiva y de cooperación como modelo de producción agraria. Conviene precisar que estas propuestas de políticas son anteriores a la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria de 1960.

Todo este esquema de intervención es posible – insistimos – por los niveles de influencia que ejerce la economía petrolera no solo entre los funcionarios del Gobierno, sino sobre la sociedad en su conjunto, en el sentido de que el Estado controla la mayor fuente de dinero del país y la distribuye en la economía nacional de acuerdo con sus intereses ideológicos y políticos.

3.1.El marco normativo

En Venezuela, el régimen jurídico de tenencia de la tierra es fuente de permanentes controversias, porque no necesariamente se respetan las preeminencias normativas y es frecuente el manejo político de los conceptos. En otras palabras, existen instituciones jurídicas solo de nombre, porque otras de menor jerarquía o la propia política de gobierno se ha encargado de vaciarlas de contenido. El núcleo de este

desfase entre títulos y contenidos jurídicos efectivos se encuentra en que, históricamente, la propiedad privada de la tierra ha sido negada por la mayoría de los Gobiernos venezolanos.

3.1.1.Derecho de propiedad sobre la tierra

La Constitución Política de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial 36,860, del 30 de diciembre de 1999, contiene disposiciones tanto sobre el derecho de propiedad en general como sobre la propiedad de la tierra en particular.

Los tres artículos que tratan sobre la propiedad son los artículos 115, 116 y 119, y, a partir de su lectura conjunta, se puede concluir que, en Venezuela, formalmente, toda persona natural o jurídica tiene reconocido su derecho a la propiedad, tanto desde el punto de vista individual como del colectivo, cuando se trata de etnias originarias. Lo característico de la modalidad de propiedad individual es que incluye el derecho de uso, goce, disfrute y disposición del bien, mientras que, en el caso de la propiedad colectiva de

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela



los pueblos indígenas, los bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles por principio.

Formalmente eso dice la Constitución, pero, en el plano legal, la situación es distinta. Según la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) y su última reforma de 2010, para que, en Venezuela, se reconozca la propiedad privada sobre una tierra, su fundamento debe encuadrarse en alguno de los siguientes cinco supuestos:¹¹¹

111 La mayoría de estos supuestos reposa en la ley del 14 de septiembre de 1821, que otorgó el derecho a la distribución individual de tierras, inclusive tierras indígenas y de las tierras con títulos coloniales; en la ley de haberes militares del 28 de septiembre de 1821, que permitió la distribución de tierras confiscadas a los colonizadores españoles; y en la ley de tierras baldías, su deslinde, medida, justiprecio y enajenación del 10 de abril de 1848.

1. En una venta pura, simple e irrevocable realizada por el extinto Instituto Agrario Nacional (IAN).

2. En los haberes militares, que son las tierras baldías o confiscadas a los colonos españoles que se otorgaron a los patriotas de la Independencia como recompensa por sus servicios en la guerra.

3. En un título otorgado por la Corona Española, sea bajo la modalidad de merced, composición o cédula real.

4. En un pronunciamiento de órgano jurisdiccional que tenga la autoridad de cosa juzgada.

5. En una venta realizada por entes gubernamentales, siempre que su administración haya sido transferida previamente por la nación a través de una decisión de la Procuraduría General de la República.

Además, no es suficiente invocar alguna de estas causales, porque quien afirma la titularidad de una tierra debe disponer de los documentos que prueben su “legitimidad de origen”, junto con todos los cambios de propiedad, sea por compraventa o herencia, que se hayan realizado posteriormente. La figura que utiliza el Gobierno venezolano para explicar esta variante de la propiedad privada en el país es la de “tradicón legal”.¹¹²

Solo luego de haber completado todos estos trámites y logrado que el Instituto Nacional de Tierras (INTI) apruebe la tradición legal de la propiedad de la tierra —la cual se conoce como propiedad “pura y simple”— un particular puede considerar vender, gravar, donar, hipotecar, dar en arrendamiento y, en general, usufructuar y disponer de su tierra en los términos que declara la Constitución Política de 1999. Lógicamente, en la práctica, son muy pocos los “propietarios” que pueden mostrar la documentación necesaria para probar la tradición legal y asegurar la propiedad privada de la tierra. Como corolario, es muy difícil para una empresa extranjera poder comprar y poseer tierras privadas en Venezuela.

En cuanto a los parceleros de la Reforma Agraria, que constituyen más del 50% de los productores del país, no tienen títulos de propiedad “pura y simple”, sino

112 Probar esta tradición legal es complicado. Como señalan Quevedo (1998) y Hernández (1997), poseer los documentos que prueben históricamente los derechos de propiedad sobre la tierra es, en muchos casos, impensable por la desaparición de documentos en registros, tribunales o notarias —especialmente producto de las guerras que enfrentó Venezuela durante el siglo XIX—, por la recurrente superposición de títulos sobre una misma propiedad, o por la defectuosa elaboración de títulos de propiedad debido a la imprecisión en la identificación de compradores o vendedores, la falta de una caracterización precisa de los lotes de tierras o la defectuosa especificación de los linderos.

Tabla 6. Títulos de tierras otorgados a comunidades por Estado

Estado	Pueblo	Títulos	Comunidades	Población	Superficie (ha)
Anzoátegui	Kariña	13	13	4,713	181,498.88
Apure	Umé, Jivi, Cuiva	13	13	1,906	393,915.90
Delta Amacuro	Guarao	16	24	62	7,763.05
Monagas	Kariña, Guarao	9	9	2,558	124,900.18
Sucre	Guarao	14	37	11	97,662.16
Zulia	Yukpa	13	33	5,500	41,630.07
Total 2005 al 2009		40	78	15,294	967,370.29

Fuente: Provea (2010).

certificados de derechos de usufructo. Por tal razón, estas tierras no se pueden vender o alquilar, pues el productor solo es dueño de los bienes que haya construido en ellas, las llamadas “bienhechurías”. Tampoco son hipotecables para obtener financiamiento bancario, con lo cual se depende de los créditos del Estado.¹¹³

3.1.2. Derecho de propiedad de las comunidades indígenas

Como mencionamos en el punto anterior, el artículo 119 de la Constitución de Venezuela reconoce, formalmente, la existencia de los pueblos indígenas, así como su hábitat y los derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, y que son necesarias para desarrollar sus formas de vida. Además, establece que esta propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus tierras es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible. En los casos en que existan recursos naturales dentro de propiedades de pueblos indígenas, el Estado debe llevar a cabo procesos de consulta con cada

uno de ellos antes de emprender cualquier proyecto que persiga su aprovechamiento económico. Sin embargo, en términos prácticos, el Estado sigue teniendo el dominio de las tierras de indígenas, aprovechando que no cuentan con títulos y una demarcación definitiva de sus propiedades, sin dejar de mencionar que estas carencias son resultado de la ausencia de voluntad política para aplicar, entre otros, los contenidos de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat de los Pueblos Indígenas, y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

En efecto, hasta la fecha, el Estado solo ha entregado y titulado unas 967,000 ha a varios grupos étnicos, pero no ha incluido a los grupos mayoritarios como la etnia guayú –que agrupa a un 51% de la población indígena de Venezuela– en el estado de Zulia ni a numerosas etnias pequeñas en los estados de Bolívar y Amazonas, a pesar de que solo estos tres estados agrupan más del 75% de la población indígena de Venezuela. Las beneficiarias de esta decisión de Gobierno son las 40 comunidades indígenas que aparecen en la tabla 6.

Lo más cuestionable de esta titulación selectiva es que no permite a los pueblos indígenas articular su libre determinación como sujetos colectivos de derechos y es un obstáculo para que alcancen los niveles de autonomía previstos en la Constitución de 1999 (Provea 2010: 142-

113 La ausencia del mecanismo de la hipoteca genera una situación de poca responsabilidad, tanto sobre el pago de la deuda, ya que no pelagra la tenencia de la tierra, como sobre la eficiencia productiva, ya que siempre el prestatario puede alegar que le fue mal en la siembra y solicitar el no pago del préstamo. Así, muchos de los recursos de los préstamos agrícolas ni siquiera se han invertido en la siembra sino en bienes urbanos. Esta conducta es válida para todos los estratos de productores agrícolas

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

143). En realidad, lo que está haciendo el Gobierno venezolano es otorgar títulos a los indígenas como si fueran familias y para que funcionen como cualquier propiedad privada. Sin embargo, como descargo de la falta de efectividad en la demarcación de territorios indígenas, es necesario decir también que se trata de un proceso muy difícil, ya que muchas de las etnias viven en pequeños grupos, dispersos por enormes territorios, lo cual dificulta la posibilidad de asignación de tierras en territorios continuos. Igualmente, los cambios sociales y las migraciones en estas regiones han traído como consecuencia que, en las aldeas indígenas, vivan miembros de diversas etnias.

3.1.3. Restricciones y límites al uso y control de la tierra

Constitucionalmente, cualquier derecho de propiedad, sea a título individual o colectivo, está sometido a las restricciones establecidas por ley, siempre que estas busquen satisfacer el interés general o lo demande la utilidad pública. Por otra parte, la única posibilidad de pérdida absoluta del derecho de propiedad es la expropiación, mediante sentencia firme y con el pago oportuno de la indemnización. Sin embargo, tratándose de la propiedad de la tierra, las restricciones y límites a los derechos tienen un sentido especial. La razón de este alcance especial es la relación que ha establecido la Constitución entre el derecho de propiedad y los términos seguridad alimentaria y latifundio. Para la Constitución de Venezuela, la seguridad alimentaria es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de su nación, razón por la cual ocupa una posición predominante frente al interés particular del propietario de la tierra. En cuanto al régimen latifundista, el ordenamiento constitucional venezolano lo declara contrario al interés social y, sobre esa base, ordena a la ley disponer lo necesario en materia tributaria para gravar las tierras ociosas, además de establecer otras medidas para su transformación en unidades económicas productivas.

El aspecto positivo de los dos términos mencionados es su estrecha relación con el principio de función social de la propiedad. Lo negativo es que la labor de conceptualizarlos haya sido delegada al Poder Ejecutivo, sin precisar sus principios básicos, pues, por esta vía, los niveles de inseguridad en la tenencia de la tierra se han acentuado. Esta inseguridad también explica la falta de inversión privada para mejorar la producción de alimentos.

En efecto, son la LTDA, sus dos reformas y su reglamento los que actualmente desarrollan las principales

restricciones en el uso y disfrute de la propiedad de la tierra para garantizar la seguridad alimentaria del país, así como los principales criterios para la eliminación de los latifundios. Estas normas establecen qué es un latifundio, qué se entiende por “tierra ociosa” y qué se debe cultivar en las fincas. Adicionalmente, contemplan reglas sobre el impuesto que grava las tierras ociosas y el procedimiento de rescate de las tierras públicas que se encuentran ocupadas ilegal o ilícitamente.

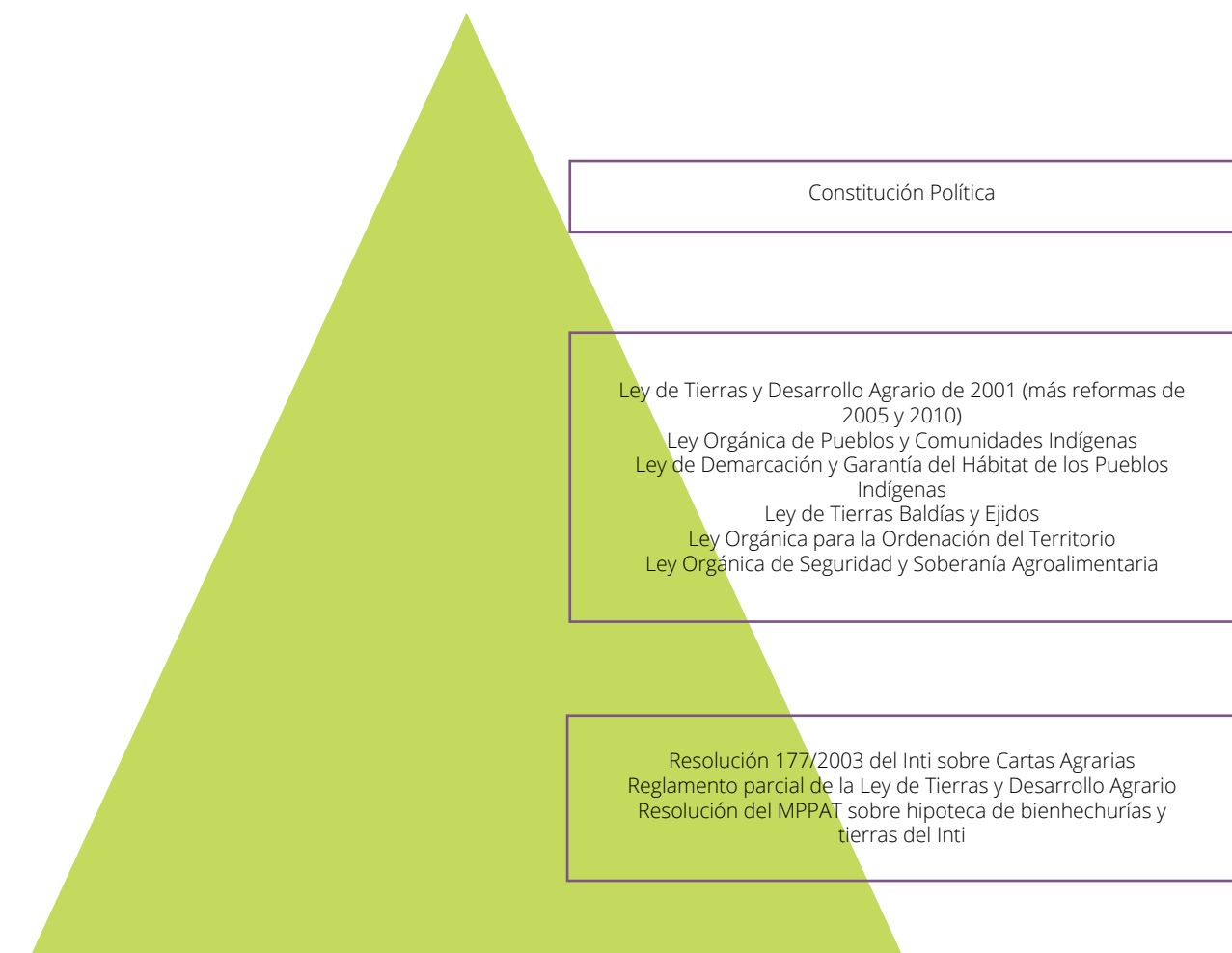
La razón de que los contenidos de esas normas preocupen es que, a diferencia de lo que estipulaban las normas sobre la función social de la propiedad o Reforma Agraria de la segunda mitad del siglo XX — que evidenciaban un mayor interés por restringir los niveles de arbitrariedad de los funcionarios encargados de su aplicación—, ¹¹⁴ la situación actual de las sucesivas reformas de los marcos normativos es un indicador del uso malicioso que se quiere dar a los conceptos de “latifundio”, “tierra ociosa” o “rendimientos productivos”. Este proceder se ha prestado para todo tipo de abusos tanto de individuos como de autoridades contra enemigos políticos o personales. También es una fuente permanente de inseguridad y confrontación en el campo, pues admite que cualquier ciudadano solicite la expropiación de tierras bajo el criterio de que la finca no cumple su función social (Quevedo 1998: 62).

3.1.4. Otras normas relevantes en el sector agrario

Para complementar el marco jurídico sobre tierras en Venezuela, es importante considerar que también existen disposiciones que regulan el acceso y uso de las tierras baldías y de los ejidos (Ley de Tierras Baldías y Ejidos). Las primeras son tierras que pertenecen a la nación, y que no están asignadas a particulares o a instituciones del Estado, mientras que las segundas son las tierras que corresponden a los municipios urbanos y rurales del país. Asimismo, existen resoluciones o reglamentos de jerarquía infralegal que desarrollan contenidos específicos de la legislación, como el Reglamento Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de febrero de 2005, pero también que incorporaron nuevas instituciones, como las cartas agrarias y el procedimiento de hipotecas de bienhechurías en tierras del INTI. En el caso de las cartas agrarias, se trataba de herramientas informales

¹¹⁴ Por ejemplo, los artículos referentes a las denuncias de tierras ociosas incorporados en la Ley de Reforma Agraria de 1960 tenían especial cuidado en verificar que los pedidos provengan de campesinos sin tierras. Para tales fines, los solicitantes eran evaluados desde el punto de vista socioeconómico por el Instituto Agrario Nacional.

Gráfico 2. Marco normativo en materia de tierras, según jerarquía



Elaboración propia

del Estado venezolano para autorizar la ocupación de grupos campesinos en las tierras públicas con vocación agrícola, mientras se tramitaban y resolvían los procedimientos de adjudicación provisional, hasta que, en 2003, fueron incorporadas dentro del marco jurídico a través de la Resolución 177 del INTI sobre cartas agrarias. El procedimiento de hipotecas, incorporado por la Resolución 020/2011 del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT), autoriza a registradores y notarios a hipotecar bienhechurías para préstamos con la banca privada en favor de adjudicatarios de la Reforma Agraria, previa autorización del INTI.

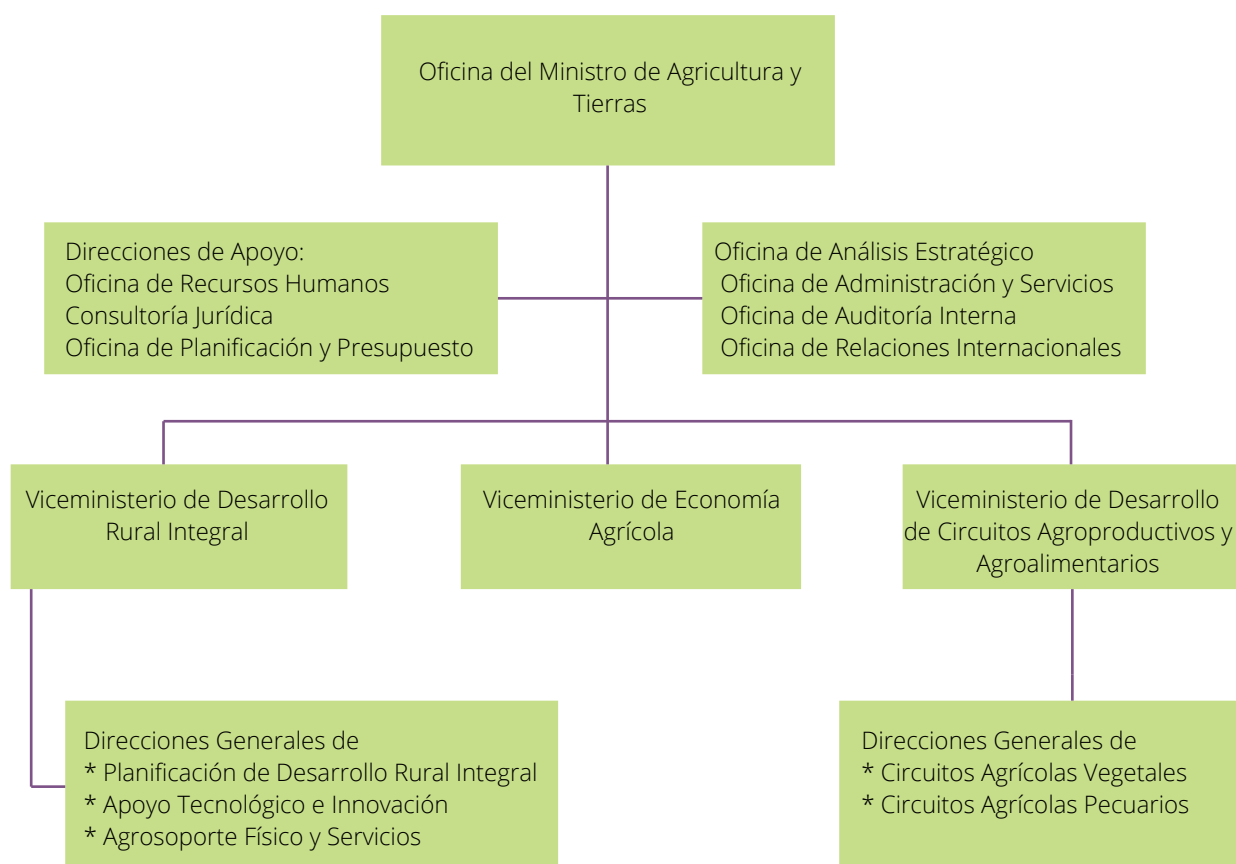
3.2. La organización estatal

Históricamente, el Estado venezolano tenía solo un Ministerio de Agricultura y Cría, con unos pocos institutos y fundaciones adscritas, además de delegaciones estatales y municipales para gestionar el sector agropecuario. Actualmente, además del Ministerio de Agricultura y Tierras,¹¹⁵ existen otros ministerios con funciones parciales o compartidas en el sector, todos llamados “Ministerios del Poder Popular”

¹¹⁵ El cambio de nombre a “Agricultura y Tierras” evidencia la importancia de este tema para el Gobierno

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

Gráfico 3. Organigrama del MPPAT



Fuente: MPPAT.

(MPP). Dentro del amplio espectro de funciones que todavía centraliza, el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT) se ocupa de las actividades de promoción de la producción y de la infraestructura ligada a la agricultura; del riego y la vialidad rural; de administrar la propiedad de la tierra agrícola y las empresas productivas y de servicios de propiedad del Estado; así como de la investigación agrícola. Adicionalmente, tiene la responsabilidad del sector pesquero y de la producción acuícola. Se trata, de hecho, de un ministerio enorme, que, hasta 2012, tenía la siguiente estructura:

Recientemente, al esquema anterior, se han sumado dos nuevos viceministerios; sin embargo, no existe la suficiente información acerca de sus funciones específicas, aunque

se puede anticipar la redefinición de las funciones de los cinco nuevos viceministerios según los nuevos nombres que han recibido:

1. Viceministerio de Agricultura (encargado de la cartera de financiamiento del sector).
2. Viceministerio de Producción Agrícola Pecuaria.
3. Viceministerio de Producción Agrícola Vegetal.
4. Viceministerio de Pesca y Acuicultura.
5. Viceministerio de Agroindustria.

Además de esos viceministerios y de las direcciones generales adscritas, forman parte del MPPAT un conjunto de institutos y de empresas públicas, aunque con la particularidad de que estos operan en forma independiente:

- INTI (Instituto Nacional de Tierras)
- INSAI (antes SASA) (Instituto de Sanidad Agrícola Integral)
- INDER (Instituto Nacional de Desarrollo Rural)
- INIA (Instituto Nacional de Investigación Agrícolas)
- CVAL (Corporación Venezolana de Alimentos)
- CIARA (Fundación de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria)
- INSOPESCA (Instituto Socialista para la Pesca y Acuicultura)
- FONDAS (Fondo Nacional de Desarrollo Agrícola Socialista)
- BAV (Banco Agrícola Venezolano)
- PLANIMARA (Planificación e Investigación Cuenca del Lago de Maracaibo)
- Fundación Tierra Fértil (Administra Escuelas preescolares del Ministerio)

Sin duda, por el alcance de sus funciones dentro de la filosofía del MPPAT, la institución que destaca de todo el grupo anterior es el INTI, pues tiene a su cargo una gran cantidad de funciones relacionadas con la propiedad de la tierra, por ejemplo, el rescate de las tierras que se encuentren ocupadas ilegalmente (con títulos privados no debidamente certificados con la tradición legal); la recuperación de las tierras de vocación agraria que se encuentren ociosas, incultas o infrautilizadas; la declaración o denegación de la garantía de permanencia de productores; la adjudicación de las tierras a las campesinas y campesinos teniendo como sujeto prioritario a la madre cabeza de familia y los jóvenes menores de 25 años; la clasificación de las fincas, de acuerdo con su grado de aprovechamiento, en “productiva”, “mejorable” u “ociosa”; y el registro agrario de tierras y aguas.

Paralelamente a esta institucionalidad dependiente del MPPAT, trabajan otros MPP con funciones parciales o compartidas en el sector agropecuario. El más importante es el MPP para la Alimentación, que se ocupa de la comercialización agrícola (nacional e internacional), de los programas sociales alimentarios, de la nutrición, de la administración de la red de silos y frigoríficos, de la logística del transporte público de alimentos, del control del almacenamiento y traslado de alimentos, y del procesamiento de los productos agrícolas.

Otros MPP importantes son el MPP para el Comercio, que se ocupa de la política de precios del sector agrícola primario y agroindustrial; el MPP para el Ambiente, que administra las represas que abastecen a los sistemas

de riego, los que, a su vez, son de responsabilidad del MPPAT; el MPP para las Comunas, que se ocupa de organizar y fortalecer los Consejos Comunales, y a sus organizaciones de segundo grado denominadas “comunas”, que están asumiendo algunas funciones productivas, así como algunas funciones administrativas de los municipios;¹¹⁶ y el MPP para los Pueblos Indígenas, que promueve el desarrollo indígena y realiza la demarcación de sus tierras, una labor que corresponde al INTI.

Todos estos ministerios interactúan entre sí y forman un Comité de Ministerios del Sector Agroalimentario. En aquel comité, se toman decisiones de política, especialmente en relación con ciertas funciones que dependen de más de un ministerio.

3.3. Las principales políticas

En Venezuela, hay tres grandes grupos de políticas asociadas con la agricultura. El primer grupo de políticas tiene relación con la propiedad de la tierra y el concepto de su función social. Un ejemplo de esta política es la Reforma Agraria que se remonta a la segunda mitad del siglo XX y que, actualmente, se encuentra implícita en el artículo 307 de la Constitución de Venezuela. El segundo grupo de políticas tiene que ver con el estímulo a la producción agrícola para favorecer una agricultura sustentable y un desarrollo rural integral. Se expresa, por ejemplo, en políticas de subsidios a la agricultura y a la ganadería aun cuando coexistan con políticas de control de precios que tienen por efecto desincentivar la misma actividad productiva. Finalmente, existe un tercer grupo de políticas relativas a la construcción de una economía mixta, que se traduce en políticas de estímulo a la producción colectiva (empresas asociativas), complementada con una fuerte presencia de empresas estatales. En este grupo, es notoria la influencia de dos modelos de propiedad y organización de la producción: el mexicano de la revolución de 1910, y el israelí de las granjas colectivas y cooperativas.

Todas estas políticas están íntimamente ligadas, de forma que serán analizadas en conjunto, tomando como eje articulador de análisis el proceso de

¹¹⁶ Además el MPP para las Comunas apoya pequeños proyectos de desarrollo agrícola y de mejoramiento rural en general. El Gobierno, a través de este ministerio, aspira a construir el socialismo de base organizando el pueblo en nuevas formas participativas.

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

la Reforma Agraria, el cual, en más de 50 años de ejecución, ha transformado por completo la estructura de propiedad de la tierra agrícolas de Venezuela.

3.3.1. Propiedad de la tierra

Entre las políticas agrarias aplicadas en Venezuela, indudablemente, la Reforma Agraria es la más importante. De hecho, esta política se encadena con las demás: crédito, mercadeo, precios, entre otros aspectos. Se pueden distinguir cinco fases en su desarrollo:

1. Antes de 1960. Se caracterizó por políticas que no lograron concretarse en una reforma agraria, pero, a través de mecanismos como la colonización, se demostró que la cuestión de la propiedad de la tierra era largamente debatida en el país.

2. Entre 1960 y 1980. La propiedad de la tierra fue fuertemente afectada por las expropiaciones de los latifundios y se reorganizó la estructura de tenencia y de producción de la agricultura.

3. Desde 1980 hasta el 2000. Se caracterizó por la disminución del proceso expropiatorio, pero se mantuvo la falta de asignación de propiedad a los beneficiarios anteriores.

4. Desde 2000 hasta 2012. Hubo un retorno a las expropiaciones de latifundios y de cualquier propiedad de tamaño mediano o grande, sin tomar en cuenta su condición productiva ni la existencia o no de presión campesina, sino con el fin de completar su extinción.

5. Desde 2013 hasta la actualidad. Las expropiaciones han cesado en términos prácticos.

Primera etapa (antes de 1960)

Antes de 1960, hubo cambios fundamentales en el campo venezolano y el sistema de propiedad de la tierra. Un primer cambio es el inicio de un proceso de acumulación de la propiedad de la tierra en pocas manos, auspiciado durante la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), aprovechando la poca claridad en los derechos de propiedad de la tierra, producto de casi un siglo de guerras civiles. Luego, muchas de esas haciendas fueron vendidas o reclamadas por diversos sectores sociales. Así, como recuerdan Quevedo (1998) y Hernández (1997), a mediados del siglo XX, muchos propietarios grandes y pequeños carecían de títulos de propiedad indubitables, lo cual redundaba en el poco valor otorgado a sus derechos.

Un segundo cambio tiene que ver con los efectos devastadores de la expansión de la producción petrolera sobre la economía agraria durante la primera mitad del siglo XX. Por un lado, los terratenientes vieron disminuidas su producción y sus ganancias como consecuencia de la salida de

los peones para emplearse en el sector petrolero. Por otro lado, estas migraciones de la población rural a las zonas petroleras, especialmente en la zona productora de Maracaibo, generaron desplazamientos de poblaciones desde otras áreas para cubrir los vacíos. En ese sentido, es notable el movimiento de la población indígena guayú, que se desplazó desde la península de la Guajira (colombo-venezolana) hasta el sur del lago de Maracaibo (Rivera 2007).

El tercer cambio tiene relación con el auge de la colonización de tierras. Ya desde el siglo XIX el Gobierno de Venezuela ofrecía la entrega de tierras como incentivo para el arribo de migrantes; sin embargo, a partir de 1936, se promulgó la Ley de Inmigración y Colonización con la cual se destinaron importantes recursos financieros para instalar a grupos de migrantes en la explotación de tierras agrícolas. A través de este mecanismo, se crearon colonias, algunas muy conocidas y exitosas, como la colonia Turén, Chirgua, Valles del Tuy, entre otras. Los colonos provenían, en

su mayoría, de Italia, Portugal, Dinamarca, Cuba y España,¹¹⁷ pero quienes cumplieron un rol particular en la agricultura fueron los colombianos.

Los migrantes colombianos comenzaron a llegar en la década de 1920, entre otras razones, para llenar el vacío de mano de obra generado por el auge del petróleo y de sus servicios relacionados (comercio de bienes y servicios). Estos llegaron en un número considerable frente a la escasa cantidad de pobladores venezolanos asentados en el sector rural. Con el tiempo, llegaron a sumar millones, entre los inmigrantes originales y sus descendientes. Actualmente, los hijos de los primeros migrantes colombianos poseen gran cantidad de tierras, especialmente en los cuatro estados fronterizos (andinos y Zulia), mientras que los inmigrantes temporales continúan siendo una fuerza importante para las cosechas. Según Mejía (2012), desde Colombia, llegaron tanto inmigrantes legales (aproximadamente 700 mil entre las décadas de 1960 y 1980), como ilegales, que llegaban a Venezuela solo por temporadas a trabajar en la agricultura. Sin embargo, desde 2012, esta modalidad migratoria está siendo afectada por los salarios venezolanos cada vez más bajos en dólares o por las dificultades de conseguir dólares a las tasas oficiales. De hecho, información de campo indica que estaría disminuyendo el número de jornaleros colombianos en los campos venezolanos. Esto último constituiría una dificultad adicional para la sostenibilidad de la agricultura en el país.

El cuarto cambio es consecuencia de la política de adjudicaciones de tierras baldías. Esta política fue muy importante durante todo el siglo XIX y principios del siglo XX. Es importante recordar que la malaria y otras enfermedades generaban mucha resistencia para trabajar y vivir en el interior del país. Por esa razón y con el fin de incentivar a la gente a ocupar los territorios vacíos, el Gobierno venezolano implementó programas sanitarios y políticas de titulación de tierras baldías o de propiedades públicas. Como señala Delahaye (2003), esta figura fue implementada por las sucesivas leyes de baldíos

a partir de 1901 y correspondía a una entrega gratuita de tierras. La superficie promedio que se adjudicó (1000 ha) correspondía a la formación de medianas y grandes propiedades, a pesar de que la letra de la ley orientaba la adjudicación hacia la constitución de pequeñas propiedades.

Recién en la década de 1940, cuando la riqueza del petróleo comenzó a transformar a Venezuela de un país rural en un país urbano, comenzaron a notarse los efectos de la suma de cambios descritos. Entonces, por la influencia de fenómenos como el renovado impulso a la Reforma Agraria mexicana dado por el Gobierno de Lázaro Cárdenas (década de 1930), en Venezuela, el tema de la reforma agraria comenzó a ser visto como una posible solución para atacar los problemas de la pobreza y la creciente violencia rural. Así, se realizaron varios intentos en este sentido.

•Ley de Reforma Agraria de 1945

Esta ley se promulgó durante el Gobierno del presidente Isaías Medina Angarita y, como recuerdan Ankersen y Ruppert (2006), sus principios fueron de lucha contra el latifundio ineficiente y por asegurar la función social de la tierra, los cuales ya eran discutidos en América Latina desde la década de 1920. En concreto, la ley pretendía reformar el sistema de latifundio improductivo imperante en Venezuela, según la regla de que tierra no trabajada (abandonada) sería expropiada para venderla a agricultores sin tierra mediante un crédito blando.¹¹⁸ Sin embargo, esta ley no alcanzó a ser ejecutada por el derrocamiento del Gobierno ese mismo año.

•Ley de Reforma Agraria de 1948

Este segundo intento de legislar la Reforma Agraria fue liderado por el presidente Rómulo Gallegos, pero no tuvo mayor efecto, porque este Gobierno fue derrocado en noviembre de 1948 y la ley fue derogada por el nuevo Gobierno. Sin embargo, un hecho importante es que, en esta ley, aparece, por primera vez, el Instituto Agrario Nacional (IAN), que, luego, tendrá un rol protagónico en la modificación de la estructura la tenencia de la tierra en Venezuela.

117 Inclusive la agroindustria y el comercio agrícola fueron, en gran medida, desarrollados por inmigrantes europeos o sus descendientes. Un icono en este proceso era la distribuidora de insumos agrícolas Agroisleña, que llegó a constituirse en un referente del sector, pues no solo vendía productos, sino que también daba créditos a corto plazo para la cosecha. Con ello, ayudó a muchos agricultores a evitar caer en manos del patrimonialismo financiero del Estado. Agroisleña fue una empresa fundada por inmigrantes canarios o isleños en 1958, con presencia en todo el país hasta su expropiación en 2010. Esta expropiación fue el resultado de que las Agrotiendas, una cadena Estatal que quería competir con Agroisleña, no pudieron cumplir sus objetivos y fracasaron. Actualmente, su sucesora, la empresa pública Agropatria, está financieramente quebrada y no logra mantener un abastecimiento continuo de insumos. Los agricultores deben ir cada día a sus tiendas, hacer largas colas para averiguar la existencia de los productos requeridos y, luego, completar los complicados trámites de comercialización. Por ejemplo, entre otros requisitos, deben presentar un certificado del INTI que los acredita como agricultores, el cual tiene validez por un año y cuya renovación también es un problema.

118 Hay que recordar que la población venezolana en esa época era muy pequeña y que la riqueza petrolera, desde sus inicios en 1920, había propiciado la importación de alimentos. Por lo tanto, el abandono de la tierra tenía razones económicas y había pocas personas dispuestas a ser agricultoras, con expectativas económicas muy inferiores a las que se podían obtener participando en el ámbito de influencia de la economía petrolera

Segunda etapa

(1960-1980)

Tras dos intentos fallidos, en marzo 1960, durante el Gobierno del presidente Rómulo Betancourt, se promulgó la Ley de Reforma Agraria en la Gaceta Oficial 611. Gracias a esta ley, entre 1960 y 1980, se expropiaron la mayoría de tierras venezolanas en producción. Lo relevante es que las expropiaciones no se justificaron por razones de pobreza –gracias al petróleo, Venezuela era un país rico y tenía uno de los ingresos per cápita más altos del mundo–, sino que el impulso del proceso obedece a un conjunto de factores de política, internos y externos.

En primer lugar, Venezuela tenía las reservas de petróleo más grandes del mundo occidental en un momento álgido de la Guerra Fría. En 1956, se había nacionalizado el canal de Suez y Egipto, un aliado de la Unión Soviética, amenazaba con restringir el abastecimiento de crudo desde el golfo Pérsico hacia Europa y Estados Unidos. En tal contexto, cualquier problema interno en Venezuela, como el problema de la tierra, podía poner el petróleo en manos de un Gobierno aliado a la Unión Soviética, con la consiguiente pérdida de la principal fuente de riqueza de las clases dominantes venezolanas, así como del equilibrio de fuerzas en el marco de la Guerra Fría. En segundo lugar, existía una situación de emergencia política en Venezuela debido a la aparición de guerrillas en las zonas rurales,¹¹⁹ integradas por campesinos pobres que fueron dejados atrás por la bonanza petrolera.¹²⁰ Esta fue una causa importante de la Reforma Agraria por su ánimo de apaciguar a las masas rurales pobres y evitar su incorporación a la guerrilla. En tercer lugar, en América Latina, había un consenso ideológico entre los sectores de clase media urbana de que el latifundio era un lastre para el desarrollo económico y social en general, y que el surgimiento de las guerrillas, en varios países, era producto de su existencia. Por lo tanto, había que modernizar el campo. En cuarto lugar, en el ideario político venezolano de la época, tuvo gran influencia el principio de la “función social de la tierra”, introducido por la Revolución mexicana de inicios del siglo XX. Este principio fue importado a Venezuela por las decenas de

líderes políticos que retornaron al país en 1960 tras su exilio en México durante las décadas de 1940 y 1950, antes del Gobierno de la dictadura del general Pérez Gimenez y durante él.

•El proceso de la Reforma Agraria

En sí, el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1960 fue muy importante, pues, bajo sus principios, se expropió gran cantidad de tierras, fundamentalmente en regiones donde había gran presión campesina. En efecto, para 1980, las tierras agrícolas expropiadas sumaban 11'130,987 ha, que pasaron a ser propiedad del IAN y cuyo uso estaba en manos de productores parceleros. Adicionalmente, existían 3'278,338 ha, que calificaban entre vacantes y de propiedad de los municipios (tierras ejidales), de forma que la superficie total de tierra en propiedad pública era de 14'392,235 ha, que representaban alrededor del 50% de la superficie agropecuaria del país.

Sobre el proceso de afectación de tierras, la Ley de Reforma Agraria de 1960 contemplaba dos procedimientos: primero, la negociación entre el Estado y el propietario para un acuerdo amistoso o la vía de la expropiación y, segundo, la invasión de campesinos sin tierras (o activistas políticos) que exigían la expropiación. En ambos casos, tenía que existir una petición de un grupo campesino organizado en un Comité de Tierras y el Estado proceder a la indemnización del propietario por el valor de su inmueble, el cual era determinado por una comisión técnica. En este último caso, el propietario podía recurrir a los tribunales de no estar conforme con el precio y la forma de indemnización, que podía ser en dinero o en bonos de la deuda agraria.

Desde el punto de vista de los títulos de adjudicación de las tierras reformadas, existieron dos modalidades: la primera era a título gratuito, cuando se otorgaba al beneficiario sin pago compensatorio; la segunda, a título oneroso, cuando, de por medio, existía un pago, el cual generalmente se realizaba mediante cuotas anuales, a un plazo de 20 años y con garantía hipotecaria sobre la misma tierra. En cifras, hasta el año 2000, el 27% de los beneficiarios de la Reforma Agraria habían obtenido algunos de estos dos tipos de títulos. Sin embargo, había otro 23.7% de los beneficiarios que solo contaba con títulos provisionales, que incorporaban menos derechos

119 Las guerrillas fueron parte de la Guerra Fría. En el caso de Venezuela, fueron apoyadas por la Revolución cubana, incluso con una invasión de tropas cubanas en 1961, en dos lugares diferentes.

120 En efecto, una gran proporción de la población rural había quedado fuera de los beneficios directos de esta riqueza por motivos diversos, pero, fundamentalmente, porque era una población rural que no tenía la preparación necesaria para acceder a los nuevos empleos industriales.

sobre la tierra y tenían una validez de solo 2 años. Lo más importante, desde el punto de vista de la precariedad de la propiedad de la tierra, es que había otro 50.3% que no contaba con ningún tipo de título, sino que mantenía una condición de ocupante producto de invasiones, a quienes el IAN mantuvo en una situación de incertidumbre, apenas con el derecho de ocupación y de trabajo sobre las tierras (Quevedo 1998).¹²¹

Lo común entre todos los adjudicatarios de la Reforma es que sus derechos sobre la tierra se limitaban al uso y a la devolución de las mejoras realizadas producto de su trabajo, cada vez que el Estado expresaba su intención de recuperar la tierra. Sin embargo, estos derechos recortados no impidieron la existencia de un activo mercado de tierras por el traspaso del derecho de uso entre productores agrícolas, en un número tal que existen estudios que afirman que los traspasos de tierras alcanzaron niveles semejantes al de otros países con propiedad privada de la tierra (Delahaye 1995).



Tercera etapa (1980-2000)

Este período se caracterizó por la paralización del proceso de expropiaciones de tierras, pese a la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1960. Ello se debió, fundamentalmente, a la escasez de fondos derivados de los menores recursos provenientes de la exportación de petróleo (ver gráfico 1), pues la reforma agraria era un proceso costoso para el Gobierno: se tenía que pagar por las tierras expropiadas, además de capacitar a los beneficiarios, realizar inversiones productivas y aportar recursos anualmente para las siembras.

Estos menores recursos del Estado también ocasionaron una reducción de la participación pública en la agricultura, limitando el financiamiento anual de las siembras y eliminando algunos subsidios. Debido a esta menor

injerencia del Estado en la agricultura, y a la virtual paralización de las expropiaciones de la reforma agraria, hubo un aumento de la inversión en las fincas privadas, sumado a un mejor uso de la tecnología de producción, lo que se expresa en mayores rendimientos con menor uso de fertilizantes.

Las consecuencias de esta menor injerencia del Gobierno en la agricultura fue que se logró aumentar la producción agrícola de muchos rubros, generando incluso exportaciones. En efecto, mientras que en la década de 1980 casi no se registraron exportaciones agrícolas, para fines de la década de 1990 Venezuela exportó alimentos por unos USD 900 millones y los importaba por un valor de USD 1500 millones anuales. Es decir, todavía registraba una balanza comercial negativa, pero comparada con su balanza actual podría ser considerada un gran éxito productivo (tabla 7).

¹²¹ Lamentablemente no existe información exacta sobre el número total de beneficiarios de la reforma agraria

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

Tabla 7. Exportaciones e importaciones agrícolas en Venezuela

Año	Importaciones (USD millones)	Exportaciones (USD millones)
1984	1,500	220
1985	1,250	240
1986	760	260
1987	900	200
1988	1,450	180
1989	800	250
1990	750	330
1991	900	470
1992	1,250	500
1997	1,500	910
1998	1,700	850
2012	11,500	55
2013	13,000	40

Fuente: Reyes, 1996 (período 1984-90); períodos siguientes varias fuentes.

Cuarta etapa (2000-2012)

A partir del año 2000, bajo el impulso del Gobierno del presidente Hugo Chávez se retoma la política de reforma agraria, esta vez con el soporte económico generado por la recuperación del precio del petróleo en los mercados internacionales y con el argumento de que las políticas agrícolas anteriores habían fracasado y, sobre todo, que no habían existido

políticas de apoyo al sector.¹²² Se reintroducen entonces las expropiaciones de tierras, junto con ingentes inversiones productivas y también regresan los subsidios, todo lo cual acentúa el carácter estatista de la economía agrícola y a contramano se debilita la propiedad privada de la tierra.¹²³

122 Una frase popular del Gobierno de Chávez fue que anteriormente la agricultura era tan mala que la gente pobre tenía que comer perrarina. Esta afirmación causó gran impresión. Sin embargo, nadie alegó que eso no podía ser cierto porque un kilo de perrarina en esa época tenía un precio entre 3 y 5 veces mayor que un kilo de comida para humanos. De igual forma se había vendido la idea que antes no se había hecho nada. Estas afirmaciones son todavía repetidas por el pueblo sin cuestionar su veracidad.

123 Según medios de prensa, para el 2010 el Gobierno de Hugo Chávez había expropiado más de tres millones seiscientos hectáreas de tierras (*Agencia Venezolana de Noticias*, 11-12-2011). Esta superficie, sumada a las catorce millones de hectáreas propiedad del INTI, equivalen a un promedio de 18 millones de hectáreas, o un 66,5% del total de la tierra productiva de Venezuela en manos del Estado, que revela sus niveles de control del sector agropecuario.

Algunos de los elementos más resaltantes para entender la política de tierras del Gobierno de Hugo Chávez están incorporados en el nuevo marco normativo:

- Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) de 2001

Esta nueva norma, promulgada en la Gaceta Oficial 37,323, sustituyó el procedimiento de entrega de tierras de la Ley de Reforma Agraria de 1960, sin que en ningún caso varíe la condición de los beneficiarios, que en una y otra norma mantienen su estatus de usufructuarios de la tierra.

- Cartas agrarias del 11 de febrero de 2003

Las cartas agrarias, introducidas por el Decreto Presidencial 2292 y la Resolución 177 del INTI,¹²⁴ son certificados que permiten a un agricultor ocupar un lote de tierra, además de la posibilidad de acceder a créditos y otros incentivos agrarios ofrecidos por el Gobierno, al menos de forma temporal mientras se tramitan y resuelven los procedimientos de adjudicación provisional, de conformidad con la LTDA.

- Primera reforma parcial de la LTDA del 2005

Lo más resaltante de esta primera reforma de la LTDA, publicada en la Gaceta Oficial 5771, es que introduce el concepto de “rescate de tierras”. En efecto, esta norma señala literalmente que el INTI puede adoptar las medidas que estime pertinentes para la transformación de todas las tierras con vocación agrícola en unidades económicas productivas, entre las cuales figura que puede rescatar toda tierra de su propiedad que se encuentre ociosa o inculta.

- Reglamento parcial de la LTDA del 2005

Esta norma, publicada en la Gaceta Oficial 38 126, es relevante porque incluye disposiciones para la clasificación de la tierra rural en clases y subclases, además de categorías como tipo de uso y rendimiento potencial. Con este decreto se refuerza el control del Estado sobre la producción agrícola ya que, por un lado, un rendimiento por debajo de los estándares establecidos puede ser causal de recuperación o revocación de los derechos de uso de la tierra; y por otro, los productores solo pueden cultivar aquello que ha sido determinado por el INTI en función del tipo o clase de suelo.

- Segunda reforma parcial de la LTDA del 2010

Esta segunda reforma, publicada en la Gaceta Oficial 5991, es crucial para entender el nuevo sentido de la política sobre tenencia de la tierra adoptada por el Gobierno de Hugo Chávez, porque encumbra el concepto “rescate de tierra” en lugar de “expropiación de tierra”. Mientras estuvo vigente la Ley de Reforma Agraria de 1960, se usaba recurrentemente el término “expropiación de tierras” para referirse al proceso por el cual el Estado priva de su propiedad a un particular. Tras la reforma normativa de 2010, el concepto de “rescate” reemplaza al de “expropiación” con el objetivo implícito de quebrantar la idea de propiedad privada. Si anteriormente se asumía que la tierra era del propietario privado y que el Estado la expropiaba por la presión campesina y porque no cumplía su función social, actualmente, se asume que la nación es el verdadero propietario de todas las tierras y que, por ende, el productor es un usurpador u ocupante de hecho que utiliza la tierra en beneficio individual; razón por la cual, el Estado tiene el deber de “rescatar” o “recuperar” la propiedad para el bien común.

La condición de vulnerabilidad del propietario individual en el escenario descrito es evidente. La única posibilidad de que defienda su tierra frente a la intervención del Gobierno es que acredite que la nación se ha “desprendido” del bien mediante documentación legal que lo especifique. Para tales efectos, el Gobierno pone a disposición de los propietarios la figura de la tradición legal de la tierra, según la cual debe demostrarse la “perfecta secuencia y encadenamientos de la titularidad del dominio”, es decir, toda la documentación original que certifique que la nación, en algún momento de la historia, se desprendió del bien, más la perfecta secuencia de cambios por herencias y compraventas ocurridos desde ese momento hasta la actualidad, para así evitar que la tierra sea rescatada por el Gobierno. De otra manera, la propiedad sigue siendo de la nación.

Por lo demás, la segunda reforma de la LTDA de 2010 también destaca por el conjunto de otras medidas para impulsar un modo de producción socialista en el sector agrario. Un claro ejemplo de estas medidas son los llamados “fundos zamoranos” y otras unidades semejantes incorporadas por el artículo 8 de la norma.

124 Ambos promulgados el 11 de febrero de 2003 en la Gaceta Oficial 37 629.

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

Quinta etapa (2013 hasta la actualidad)

Lo poco que se puede mencionar de este corto período es que el nuevo Gobierno del presidente Nicolás Maduro ha cesado el proceso de expropiaciones o rescates de tierras. Ante la enorme crisis de abastecimiento de alimentos que afecta al país, este Gobierno se ha concentrado en tratar de hacer productivas las tierras en manos del INTI, y ante las dificultades que tiene este sector, ha comenzado inclusive a ofrecer garantías y ayudas a los productores privados.

3.3.2. Estímulos a la agricultura

Otra política importante de los Gobiernos venezolanos en el sector agrario, cuyos orígenes son anteriores a la Ley de Reforma Agraria de 1960, está compuesta por una serie de servicios financieros y de apoyo técnico. Esta política no sólo apoya a la agricultura en general, sino que está encadenada a la idea de promover una economía colectiva y de cooperación como modelo de producción agraria. Por esta razón, al menos los créditos para pequeños agricultores, sólo se otorgan a campesinos debidamente organizados en cooperativas y otras entidades semejantes.

La política pública en materia de financiamiento agrícola subsidiado se remonta al Banco Agrícola y Pecuario (BAP) fundado en 1928 y a partir de él a un conjunto de instituciones con similares propósitos como el Fondo Nacional del Café fundado en 1959; el Fondo de Desarrollo Algodonero fundado en 1962; el Fondo de Desarrollo Frutícola fundado en 1966; el Banco de Desarrollo Agropecuario fundado en 1969. En 1974 se fundan tres instituciones claves: el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; el Fondo de Crédito Agropecuario y el Fondo de Crédito Industrial.¹²⁵

Desde su fundación en 1928, el BAP se convirtió en el principal ente financiero de la actividad agrícola, otorgando créditos tanto a empresarios como a campesinos. Luego de la creación del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO), a finales de la década de 1960, que se orientó a atender las demandas crediticias

¹²⁵ Además el Estado adoptó medidas de política monetaria para fomentar el financiamiento, como el Decreto 1249, de octubre de 1975, que obligaba a la banca comercial a destinar una parte de sus recursos al financiamiento del sector agrario y el establecimiento de tasas de interés preferenciales.



del sector empresarial, el BAP se orientó exclusivamente al financiamiento del sector campesino. Adicionalmente, con el objetivo de financiar y proveer asistencia técnica a organizaciones económicas campesinas (uniones de prestatarios y empresas colectivas), también en la década de 1960, se creó el Programa de Crédito Dirigido. Este programa fue una iniciativa coordinada entre el Ministerio de Agricultura y Cría, el Instituto Agrario Nacional y el Banco Agrícola y Pecuario, en la cual los dos primeros brindaban la asistencia técnica y el soporte físico (vialidad, centros de acopio, deforestación, riego, etcétera) y el BAP aportaba los recursos financieros para los créditos; adicionalmente, se encargaba de comercializar la producción a través de su empresa filial Almacenes y Depósitos Agropecuarios (ADAGRO).

En 1974, el BAP desapareció y sus funciones fueron asumidas por el Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP), mientras que su empresa ADAGRO es adscrita a la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA). El mismo año se crea el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA) bajo el modelo de “banca de segundo piso”, que otorgaba financiamiento indirecto a los productores a través de la banca comercial, del BANDAGRO y del ICAP para créditos de mediano y largo plazo.

Después de la crisis financiera venezolana de la década de 1980, tanto ese sistema de banca de segundo piso

como de los bancos de primer piso, especialmente los bancos comerciales, empiezan a presentar problemas en la línea de apoyo económico al sector agrario. Una de las razones para que el sistema financiero, tanto público como privado, se viera limitado para continuar apoyando el desarrollo agropecuario venezolano, fue su mal manejo administrativo y la falta de garantías hipotecarias, lo que se tradujo en altas tasas de morosidad. Por esta razón, BANDAGRO fue intervenido por primera vez el 12 de enero de 1981, como consecuencia de sus reiteradas infracciones a la ley de bancos y a otras instituciones de crédito y por haber incurrido en situaciones agudas de iliquidez, y posteriormente, el 22 de enero de 1991, el Ejecutivo Nacional le revocó la autorización de funcionamiento.

Sin embargo, lo ocurrido con BANDAGRO es solo una expresión de los problemas y limitaciones que enfrenta la política de financiamiento agraria venezolana. Algunos de estos problemas son que la política depende, en un porcentaje importante, de las asignaciones presupuestarias anuales, lo cual vuelve incierta la cantidad exacta de recursos que tendrá disponible; otro problema es que al priorizar la banca de segundo piso, y con ello delegar la responsabilidad del otorgamiento del crédito a bancos de primer piso, hace que sea necesario disponer de garantías no-hipotecarias, y que el tiempo de evaluación de las solicitudes sea largo; y finalmente, la diferencia entre las tasas de interés aplicables a la banca intermediaria y los que reciben los fondos del Estado, como el FCA, impide a las primeras cubrir sus costos financieros y operativos, y a los prestatarios usar el dinero barato en otras actividades fuera de la agricultura. Los altos costos operativos es la razón por la que la banca comercial no se encuentra estimulada a otorgar créditos por esta vía.

Otro aspecto problemático de la política de financiamiento agrario es que, anualmente, el Gobierno, en este caso el Ministro, decide cuáles rubros se priorizarán durante la siguiente temporada de cosecha y en ese sentido dirige las líneas de créditos. Si el Gobierno decide un año aumentar la siembra del maíz, entonces hay que tener semillas, maquinarias y créditos para maíz. Si el siguiente año, un nuevo Ministro de Agricultura decide apoyar a las hortalizas y frutas, entonces se hace un programa de créditos para ese subsector.¹²⁶ Todo esto ocasiona que la política de financiamiento agrario no alcance el nivel de política

de Estado, ni siquiera de política de Gobierno, pues es sobre todo una política del ministerio, específicamente del ministro que esté en funciones.

A continuación repasaremos las dos principales fuentes de recursos para el financiamiento del sector agrario:

• Los fondos de financiamiento

En el año 1974, con una cuota importante de los extraordinarios ingresos fiscales que generó el *boom* petrolero de ese año, por causa de la crisis internacional de 1973 que había elevado los precios de menos de USD 3 a más de USD 10 por barril, el Gobierno de Venezuela creó el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), que a su vez destinó un porcentaje significativo de sus recursos para crear los Fondos de Crédito Agrícola (FCA) e Industrial (FCI).

A finales de la década de 1990, el FCA fue sustituido por el FONDAFA (Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines), el que, a su vez, fue reemplazado por el FONDAS (Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista) el año 2008. En esencia, el FCA y el FONDAFA eran fuentes de financiamiento de segundo piso, mientras que el FONDAS tiene un alcance mayor, pues no se limita a medidas de financiamiento indirecto sino que también facilita créditos directos a los productores y además tiene funciones de movilización social y de regulación de la producción, dentro de la estrategia general del gobierno venezolano de impulsar una economía agrícola socialista.

Para poder ser beneficiarios de los recursos del FONDAS, los productores agrarios deben asumir las siguientes obligaciones legales: 1) Destinar para la venta en los mercados locales y al intercambio no monetario con otras unidades de producción, un porcentaje que comprende como mínimo el 20% de la producción obtenida; y 2) Destinar a los centros de acopio, procesamiento agroindustrial y redes de distribución de alimentos creadas y administradas por el Estado, hasta el 75% de la producción obtenida. Solo después de satisfacer estos dos requerimientos, el 5% restante de la producción puede ser vendido por los productores en otros espacios económicos.¹²⁷

Habida cuenta de lo anterior, las normas que regulan el FONDAS son parte de las políticas de gobierno

¹²⁶ Entre 1960 y 2005, los ministros de agricultura se mantuvieron en el cargo por un promedio de nueve meses.

¹²⁷ Según la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista (Gaceta Oficial 38 863 del 1 febrero de 2008).

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

que fuerzan a los productores a sembrar bajo sus condiciones y a las cuales se ven obligados a acceder por las necesidades financieras y su imposibilidad de obtener fondos de fuentes alternativas.

•La banca comercial

La segunda fuente de financiamiento agrario son los bancos comerciales, tanto los numerosos bancos estatales como los bancos privados. Todos ellos están obligados a disponer de un porcentaje de su cartera crediticia para financiar la producción agraria, la cual se conoce con el nombre de "cartera agrícola". El monto de esta cartera se fija anualmente según la política del gobierno. Por lo general, la tasa fluctúa entre el 15 y el 20% de la cartera de créditos de los bancos.

Acorde con esta política los bancos están obligados a otorgar préstamos para los agricultores a tasas por debajo de la inflación. Sin embargo, como resaltan algunos medios de comunicación, resulta dramático que a pesar de las ingentes cantidades destinadas por las instituciones bancarias, públicas y privadas, al financiamiento del sector agrícola, en lugar de crecer, haya visto disminuido su producción en el 2011, como lo indica la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierra, que por entonces dio cuenta de una disminución del 0.57% en la producción y de un 7.8% en la superficie agrícola cosechada respecto al período anterior (Caribas 2013).

Lo que ocurre es que los créditos de la cartera agrícola son subsidiados: se cotizan a una tasa de alrededor del 50% por debajo de la tasa normal de créditos. Este subsidio comenzó antes de la época de reforma agraria, durante la década de 1950, como una manera de incentivar al sector. Sin embargo, los resultados han sido negativos, ya que los créditos agrícolas a tasas baratas son en gran parte usados para otros fines y en menor medida para la agricultura. Se usan para todo tipo de negocios bancarios, principalmente por personas ligadas al Estado. Estas prácticas son parte de la historia del financiamiento agrario subsidiado en Venezuela.

3.3.3. Intervención en la producción agraria

El Estado venezolano no interviene solo en cuestiones de límites a la propiedad de la tierra y estímulos a la agricultura, sino que tiene un enorme peso como gestor directo de procesos productivos a través de empresas estatales, o en forma indirecta, por medio de la definición de rubros estratégicos y del financiamiento público para tales rubros.

•Los modelos de producción apoyados por el Estado

Luego de la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez en la década de 1950, la línea ideológica dominante en todos los partidos políticos de Venezuela era construir un modelo económico mixto en que coexistiera la iniciativa privada capitalista con una vigorosa presencia del Estado que administrara empresas públicas y promoviera empresas asociativas.¹²⁸ Estas ideas, con algunos matices, eran compartidas por los dos partidos que dominaron Venezuela: Acción Democrática, perteneciente a la Tercera Internacional Socialista, y COPEI, de la Alianza Internacional Demócrata Cristiana, pero también por otros partidos de la izquierda como el actual MAS (Movimiento al Socialismo).

En el núcleo de este modelo económico mixto juega un papel importante la gran riqueza acumulada por el sector público gracias al petróleo, pues permite inversiones para promover y sustentar ambos modelos productivos (capitalista y estatal), sin muchas consideraciones por el costo o beneficio de los mismos.

Ejemplo de empresa productiva manejada por el Estado: los fundos zamoranos

Los Fundos Zamoranos son una de las entidades productivas estatales líderes y más representativas de las políticas del actual Gobierno para la creación de una base productiva socialista.¹²⁹ Estos fundos son espacios nacionalizados por el Poder Ejecutivo con la finalidad de ponerlos a disposición de campesinos para la producción de alimentos de primera necesidad. Según informa el propio Gobierno, durante el año 2011 los 84 fundos zamoranos del país, cultivaron cerca de 11,500 ha de alimentos, que fueron vendidos a los consumidores a precios solidarios.¹³⁰

128 Estas ideas se inspiraron en dos modelos. Por una parte, en la Revolución mexicana de inicios del siglo XX por su adopción del principio de la función social de la tierra y la expropiación de las grandes propiedades. Por otra parte, en el modelo israelí relacionado con la organización de empresas agrícolas.

129 El nombre del programa proviene de Ezequiel Zamora, un héroe de las Guerras Federales ocurridas entre 1843 y 1860.

130 Un ejemplo de esta clase de fundos es el Fundo Zamorano Aracal que abarca una superficie de 1,100 ha, ubicadas en el municipio de Urachiche del Estado Yaracuy. Allí se cultivan cerca de 690 ha de alimentos que son distribuidos a plantas procesadoras y mercados para que sean vendidos al consumidor a precios asequibles, a comparación de los que se ofrecen en comercios privados. Las tierras de Aracal fueron rescatadas por el Gobierno en el 2004, pues se encontraban en manos de un latifundista y eran subutilizadas para el cultivo de maíz. Luego de su recuperación y bajo la administración de ochenta y cinco familias campesinas, actualmente en el fundo se cosecha plátano, aguacate, naranja, limón, guayaba, cambur (banano), tomate, pimentón, parchita, lechosa (papaya), caraota (frijol) y maíz. Además, el Fundo Aracal posee siete lagunas donde se cultivan cachamas y cuenta con doscientas cabezas de ganado. Su propósito, según sus representantes, es distribuir estos productos directamente a las redes del Estado para asegurar que los alimentos lleguen a la población sin intermediarios, para que los precios al consumidor sean más económicos y para que los consumidores no sean víctimas de la especulación.

Todos los fundos zamoranos son administrados por la Fundación CIARA, un organismo del Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierra (MPPAT). Los mal llamados beneficiarios del programa, en realidad, son trabajadores contratados por el Gobierno como si se tratara de empleados públicos, es decir, reciben un salario y demás beneficios sociales.¹³¹

• Los proyectos binacionales

El Gobierno venezolano ha realizado varios proyectos productivos binacionales, principalmente con los Gobiernos chino y brasileño, como el proyecto del Río Tiznado (chino) y El Diluvio-El Palmar (brasileño). Todos estos proyectos han tenido un desempeño parecido al proyecto de siembra de soya de la empresa socialista “Ignácio de Abreu e Lima”, en la zona de la Mesa de Guanipa, localidad de El Tigre, Estado de Anzoátegui. Tal proyecto, promovido durante el gobierno de Hugo Chávez y Luiz Inácio da Silva (Lula), fue concebido para desarrollar el cultivo de la soya en Venezuela aprovechando la experiencia técnica brasileña. La empresa a cargo del proyecto fue la constructora brasileña Odebrecht.

El objetivo de la empresa “Ignácio de Abreu e Lima” era sembrar 35,000 ha de soya —rubro estratégico por su alto contenido de proteínas vegetales— y con el producto poner en funcionamiento un conjunto de industrias destinadas a fabricar alimentos para animales o para el consumo humano, como aceite, bebidas saborizadas y derivados como “carne de soya”. Sin embargo, solo en cinco años de funcionamiento, la empresa ha gastado más de USD 645 millones. En opinión del presidente de la compañía, la productividad fue negativa el 2012 y no se esperaba una mejora el 2013. De acuerdo con la Memoria y cuenta del MPPAT presentada en marzo de 2012, la compañía ha registrado “pérdidas innecesarias de producción”. También se habla de la “desviación” de 44% de los recursos debido a que se presupuestaron costos fijos para sembrar 30,000 hectáreas, sin embargo se abarcó aproximadamente la mitad. El ejercicio económico de 2011 dejó igualmente pérdidas operativas por más de USD 3’600,000, según el documento oficial. Por todo ello, la junta directiva de la empresa solicitó al Banco de Venezuela un préstamo de USD 21’000,000.¹³² Este último monto, para inversiones y capital de trabajo, se aprobó y se empezó a ejecutar en junio de 2012.

131 Sin embargo estudios de campo muestran que los campesinos venezolanos prefieren trabajos temporales, en los que pueden recibir hasta cuatro veces más del salario que ofrece un contrato fijo y tienen mayor libertad de escoger y de negociar salarios aún más altos en épocas de mayor demanda laboral.

132 La conversión oficial se ha hecho a la tasa oficial de cambio de 6,3 bolívares por 1 dólar estadounidense.

• El sector productivo agroindustrial público

Alrededor de 450 agroindustrias expropiadas por el Gobierno venezolano se encuentran actualmente bajo la coordinación de la CVAL (Corporación Venezolana de Alimentos). Esta última tiene el encargo expreso de coordinar la red de empresas de propiedad del Estado para la producción, industrialización, distribución e intercambio de todo tipo de productos alimenticios, así como para la fabricación, comercialización y almacenamiento de insumos agrícolas.

Todas estas industrias agroalimentarias subordinadas a la CVAL, formalmente, deben ser abastecidas de materia prima con los resultados de la Misión Agro Venezuela. Esta última fue una iniciativa del Gobierno de Hugo Chávez para incrementar sustancialmente y de manera inmediata la producción de los principales alimentos consumidos por los venezolanos. El plan comprende la cosecha urbana, mediante la cual se pretende cultivar en espacios de las principales ciudades que sean productivos y aptos para la siembra, pero sobre todo incluye la recuperación del ritmo de producción de pequeños, medianos y grandes agricultores.

En efecto, las transformaciones en el sistema de propiedad de la tierra debido a las políticas de rescate y otras expropiaciones han golpeado fuertemente la producción agrícola. Si bien este proceso comenzó en 2001, se aceleró en 2007. En 2009 la crisis de alimentos comenzó a intensificarse y las importaciones aumentaron fuertemente.

4. ACTORES

En un contexto en el que el nivel de intervención del Estado es tal que asfixia las posibilidades de participación y organización autónoma de actores agrarios, no es extraño que solo se pueda destacar o intentar perfilar el papel de los productores agrarios junto con los pueblos indígenas.

Dentro del grupo de productores agrarios, al menos aquellos tradicionales han visto reducir su número, como consecuencia de las políticas aplicadas por el Gobierno, particularmente en relación con sus derechos de propiedad. Asimismo, sus organizaciones deben interactuar con instituciones paralelas creadas por el Gobierno para limitar su poder.

En el caso de los pueblos indígenas, es importante anotar el efecto disociador que han tenido las políticas y los

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

discursos de Gobierno, sobre todo, para el surgimiento de facciones partidarias y opositoras, pero también para que el carácter de “pueblo indígena” (con sus características de pertenencia a un territorio, identidad, etcétera) sea menoscabado por la idea de “grupos de familias”.

4.1. Pequeños y medianos productores agrarios

En Venezuela los pequeños y medianos productores se encuentran agrupados en las pocas organizaciones agrarias existentes debido al nivel de intervención del Gobierno en el sector.

Una de esas organizaciones, históricamente muy importante, es la Federación Campesina de Venezuela (FCV), que agrupa a pequeños productores, especialmente a los beneficiarios de la reforma agraria. Su principal reivindicación es la transformación de sus títulos o certificados de uso en títulos definitivos de propiedad. En tal sentido, la FCV se autodefine como una institución encargada de velar por la seguridad social e igualdad de oportunidades para el campesinado venezolano. Sin embargo, esta organización ha sido fuertemente intervenida por el Gobierno, no cuenta con subsidios estatales como en el pasado y en la actualidad ya no cumple las funciones reivindicativas por las que fue creada.

Por otra parte, como ocurre con todas aquellas instituciones de la sociedad civil que no comparten las políticas de obierno o no disfrutan de su confianza, el Gobierno ha creado una multiplicidad de organizaciones paralelas para que le resten a la FCV la representación del campesinado. Así ha surgido la Coordinadora Agraria Nacional Ezequiel Zamora (CANEZ), el Movimiento Zamorano, Frente Campesino Ezequiel Zamora, etcétera, casi todas financiadas por el Gobierno.

Otro actor productivo importante e histórico en Venezuela es la Federación Nacional de Ganaderos (FEDENAGA). Sus asociados han sido los más afectados por las expropiaciones y rescates de tierras dado el mayor tamaño de sus explotaciones. Solo por la vía del rescate han perdido más de 4 millones de hectáreas. A pesar de esto, la FEDENAGA se ha mostrado muy activa en denunciar los rescates de tierras y sus efectos sobre la economía, pero ha tenido poco éxito.

Tal cual ocurrió con la FCV, el Gobierno ha creado la Federación Bolivariana de Ganaderos (FEGAVEN), como interlocutor gremial del subsector. El Gobierno solo se

reúne con la FEGAVEN, soslayando reconocer cualquier nivel de representatividad de la FEDENAGA. Con similar propósito, el Gobierno ha auspiciado la creación de la CONFAGAN (Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos), que trabaja junto con el Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierra (MPPAT), para aumentar la producción agrícola y de carne y leche, además de apoyar a la FEDEPORCINA (Federación Venezolana de Porcicultura).

Finalmente, un tercer actor importante, como la Confederación de Productores Agropecuarios de Venezuela (FEDEAGRO), que agrupa a medianos y grandes productores agrícolas, pese a haber sufrido pérdidas por el rescate de tierras, se muestra muy reservado en sus relaciones con el Gobierno.

Además de estas tres grandes organizaciones nacionales, existen numerosas organizaciones de productores agrícolas, de ganaderos y de campesinos por cada Estado de Venezuela, sin mencionar que dentro de cada entidad regional también hay capítulos municipales o zonas productoras. Algunas de estas organizaciones subnacionales tienen mayor representatividad que otras, como las Asociaciones de Ganaderos del Zulia, que han sido quizás las más afectadas por los rescates de tierras. Igualmente están un conjunto de organizaciones por rubro de producción como la ANIQUESOS (Asociación de la Industria del Queso), el CONVECAR (Consejo Venezolano de la Carne) y una larga lista de gremios de productores como los cafeteros, los cacaoteros, los cañicultores, los fruticultores, los plataneros, entre muchos otros. La mayoría estos gremios mantiene su oposición al Gobierno, ya que su producción se encuentra muy afectada por su intervención en la cadena de producción, lo cual incentiva las importaciones. Por ejemplo, las industrias torrefactoras de café que fueron expropiadas funcionan a mitad de capacidad y son las importaciones de café las que abastecen el 50% del consumo, cuando en la década de 1990 este era un rubro exportador.



4.2. Pueblos indígenas

También los pueblos indígenas venezolanos tienen organizaciones para representar sus intereses e interactuar con el Gobierno. Actualmente, solo una de las organizaciones indígenas nacionales está alineada con el Gobierno: el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) que luego pasó a llamarse CONBIVE (Consejo Nacional Indio Bolivariano de Venezuela). Sin embargo, esta organización nacional ha ido perdiendo importancia frente a las organizaciones regionales y grupos étnicos particulares, muchos de los cuales son abiertamente opositores al Gobierno. Entre estos podemos mencionar a la Coordinadora de Organizaciones Indígenas del Estado Amazonas de Venezuela (COIAM) y la organización Horonami, que representa a los yanomamis venezolanos. Incluso el actual gobernador del Estado Amazonas es indígena, Liborio Guarulla, de la etnia baniva, integrante del partido opositor al MAS y reelecto desde el año 2001.

Las demandas de los pueblos indígenas son la delimitación de sus territorios, la protección frente a la minería ilegal, entre otras. En general sus organizaciones son muy activas en la defensa de sus derechos, como lo demuestra el siguiente comunicado:

“En el día de hoy 01 de marzo de 2013, nosotros, pueblos y comunidades indígenas de la Amazonía venezolana, agrupados en la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Amazonas (COIAM), representados por la Organización Indígena Piaroa Unidos del Sipapo (OIPUS), la Organización Ye´kuana del Alto Ventuari (KUYUNU), la Organización Yanomami (HORONAMI), la Organización Mujeres Indígenas de Amazonas (OMIDA), la Asociación de Maestros Piaroa (Madoya Huarijja), la Organización Piaroa del Cataniapo “Reyö Aje”, la Organización Indígena de Río Negro (UCIABYRN), la Organización Yabarana del Parucito (OIYAPAM), la Organización Piaroa de Manapiare, la Organización Ye´kuana del Alto Orinoco (KUYUJANI Originario) y el Movimiento Político Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA), invocando nuestros derechos constitucionales (Art. 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Art. 7 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas), estamos reunidos en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas, para revisar y analizar los diferentes aspectos de la política minera del Gobierno venezolano y los planes estatales que afectan nuestros derechos” (COIAM 2013).

Formalmente, los procesos de diálogo que entablan con el gobierno se canalizan a través del Ministerio del Poder Popular para Asuntos Indígenas (MINPI). Sin embargo, la existencia de este ministerio no ha significado avances en la solución de los problemas de los pueblos indígenas. Esta falta de apoyo estatal ha ocasionado que algunas tribus amazónicas se movilicen contra la explotación minera ilegal y sus graves efectos ambientales. Un ejemplo es el conflicto en la región de la Orinoquia, en plena frontera con Brasil y Colombia. En este lugar, desde el siglo pasado, la presencia de garimpeiros¹³³ y guerrilleros ha diezmando la población de los yanomami. Tan solo el 2013, una comunidad de 80 yanomami fue masacrada por proteger sus tierras, según relató uno de los sobrevivientes a radios y periódicos locales; sin embargo, el gobierno venezolano negó que hubiera ocurrido la masacre. En la actualidad, mineros ilegales continúan capturando a los indígenas y los tatúan para reconocerlos cuando huyen, una práctica extendida en la Amazonia durante la fiebre del caucho. Un activista en lengua yanomani resume: “Los tienen como esclavos” (Oré 2013).

En lugar de tomar en cuenta las dimensiones de los problemas y su estrecha relación con el modelo económico basado en la explotación de recursos naturales —que en las zonas indígenas incluye carbón, petróleo, minería de oro y diamantes (en muchos casos junto con actividades mineras ilegales) —, el MINPI organiza su labor por el lado del asistencialismo en problemas concretos y en mantener una enorme burocracia, pues se trata del ministerio con más viceministros del país (8 en total). Su falta de liderazgo ha ocasionado que entre los entes nacionales y los subnacionales, se dupliquen las funciones: cada cual opera con sus propias agendas y sin coordinación en temas cruciales, tal como la demarcación de tierras o la generación de actividades económicas, de tal manera, la población indígena ha terminado en su mayor parte viviendo de empleos públicos y subsidios, así como de actividades ilegales, como el contrabando de gasolina barata a los países vecinos.

5. PROCESOS

El Estado tiene una enorme injerencia sobre el sector agropecuario. Esto ha ocasionado dos procesos entrelazados: por un lado, el clientelismo político y, por el otro, el incremento de la inversión extranjera. Ambos procesos no son nuevos, sino que son consustanciales al papel del Estado desde el inicio de la reforma agraria

¹³³ Buscadores de oro y piedras preciosas.

05 La tierra. Un recurso en disputa / La situación de Venezuela

en la década de 1960. Hay, sin embargo, una gran diferencia entre el pasado y el presente, y consiste en que, anteriormente, los mecanismos de apoyo social del Estado no eran frecuentemente usados como arma política del Gobierno. En cuanto a la inversión extranjera y las empresas que realizaban proyectos para el Estado, en general, eran poco relevantes. Actualmente, empresas y Gobiernos extranjeros tienen una alta injerencia en la definición y ejecución de proyectos de desarrollo agrario.

5.1. Clientelismo político

El fenómeno del clientelismo político ha jugado un papel central en el derrotero del régimen de tenencia de tierras, en tanto que cierto nivel de populismo sobre el tema ha permitido que líderes locales y regionales puedan captar el voto campesino y perpetuarse en el gobierno. Dicho de otro modo, el Estado ha diseñado un entramado institucional alrededor de la tierra, que antes que beneficiar a los campesinos, beneficia a líderes políticos ofreciéndoles la posibilidad de conseguir clientes y adeptos.

Para conseguir el efecto deseado, las políticas del Estado venezolano tras el retorno a la democracia en la década de 1950 han tenido especial cuidado en mantener al margen del mercado las tierras propiedad de la nación, negando a los productores la posibilidad de que adquieran su titularidad, dándoles a cambio la posesión y usufructo bajo un régimen de asignación controlado. Esto último ha sido importante para mantener el poder sobre el recurso y la gente.

Por otra parte, una de las principales razones para que la pequeña propiedad agraria se encuentre al margen de las políticas de rescate y expropiación del Gobierno es que quitarles la tierra a los campesinos significaría para los políticos un error imperdonable por la importante masa de votantes que significan. De hecho, uno de los bastiones electorales del Gobierno es el sector rural, donde además persiste la idea de que más vale tener buenas relaciones con el Gobierno, porque es una manera de seguir obteniendo beneficios.

Esto no ha ocurrido en la mediana y la gran propiedad, las cuales han sido el objetivo principal del rescate y la expropiación de tierras por decisión de Gobierno. Quien mejor se ha aprovechado del escenario descrito es la pequeña burguesía rural, excluida en los Gobiernos anteriores, pero que hoy ve una oportunidad de acceder a la tierra vía la expropiación de los propietarios tradicionales. Aunque esta burguesía tiene un alto grado

de incertidumbre sobre el futuro, tiene la intención de aprovechar la oportunidad mientras dure.

5.2. Consorcios multinacionales

La escasa capacidad de las personas naturales y jurídicas para defender la legitimidad de su derecho a la tierra frente al poder del Estado, ha facilitado la expropiación o rescate de un conjunto importante de predios con el propósito de establecer sobre ellos consorcios públicos en alianza con empresas multinacionales, particularmente rusas y chinas, con el fin de producir materias primas para la exportación.

Pese a existir declaraciones públicas e incluso resoluciones ministeriales que apuntan a la dirección mencionada, hasta el momento ningún consorcio se encuentra en actividad. Sí existen contratos de ejecución de grandes obras de riego con empresas extranjeras, las cuales una vez finalizados sus contratos son subcontratadas para que operen las actividades agrícolas, ya sea en forma directa o bajo asistencia técnica. Cabe precisar que los pocos productos alimenticios conseguidos por esta vía han resultado muy costosos.

6. CONCLUSIÓN

El Estado venezolano, desde las primeras décadas del siglo XX, comenzó a recibir una enorme renta petrolera que desplazó en importancia a las exportaciones agrícolas, al menos desde el inicio de la década de 1920.

Tal situación se consolidó en 1976 con la nacionalización del sector de hidrocarburos y se acentuó el 2000, con el enorme aumento de los precios petroleros. De allí que, durante casi todo el siglo XX y lo que va del siglo XXI, en Venezuela, se ha ido configurando un Estado rentista en el que ha emergido una particular forma de democracia y un sistema económico pro-socialista, los que son financiados por la renta petrolera.

En la sociedad venezolana, todo lo que “crece” pareciera que lo hace a la sombra del Estado “benefactor”, que tiene una capacidad discrecional para privilegiar o castigar, a través del manejo de los subsidios y excepciones tributarias, al sector empresarial; para transferir renta al sector laboral y a los sectores populares; y para configurar una sociedad civil subsidiaria de las prebendas públicas. En esencia, ese modelo entró en crisis en la década de 1980 por la caída de los precios del petróleo. Sin embargo, el Gobierno vigente en Venezuela ha consolidado y profundizado el viejo Estado rentista con todas sus virtudes –si las tuviera–, pero fundamentalmente con todos sus vicios, tales como la arbitrariedad y el abuso de poder. Así lo testimonian las miles de industrias y empresas expropiadas, incluidas unas 500 agroindustrias, así como las casi 4 millones de hectáreas de tierras agrícolas expropiadas, muchas de las cuales son gestionadas directamente por empresas del Estado. En total, sumando las expropiaciones y rescates de tierras efectuadas por los Gobiernos venezolanos desde el inicio de la Reforma Agraria en 1960, el Estado controla dos tercios de las tierras productivas del país.

En este momento histórico pareciera que el Estado está más preocupado en limitar el retorno del latifundio y el papel del sector privado que en la producción agrícola. De ello, dan fe la diversidad de procedimientos como el

rescate, las expropiaciones, confiscaciones, ocupaciones de hecho y la compra de bienhechurías que utiliza el Estado con la finalidad de reducir el papel del sector privado en la economía, y promover a las empresas públicas o cogestionadas para la construcción del socialismo en el sector rural. Este sesgo se ha expresado en enormes índices de desabastecimiento en todos los rubros del sistema productivo, en la más alta tasa de inflación en América Latina, así como en el aumento general del gasto público en subsidios para pobres y desempleados. Además, estos procesos han tenido el efecto colateral de generar una gran incertidumbre sobre los derechos de propiedad, lo que ha desincentivado la inversión productiva en general y en el sector agropecuario en particular.

El gran aumento de los precios del petróleo ocurrió a fines de 1973 (Guerra Árabe-Israelí), cuando en pocos meses los precios pasaron gradualmente de menos de USD 3 por barril (1972) a más de USD 10 por barril en 1979. Esto desbordó las finanzas públicas y, en vez de crear mecanismos de ahorro y resguardo, el Gobierno decidió gastar todo, y más que eso, se endeudó con la banca internacional para disponer de más recursos. Luego vino la crisis de Irán de 1979, que impulsó los precios a USD 33 por barril en 1981. Sin embargo, la política de gastos, inclusive con un petróleo todavía a precios muy altos, superiores a USD 25 por barril, en 1983 generó una crisis económica y social. Posteriormente, el descenso más fuerte de los precios, que llegaron a menos de USD 15 por barril en 1986, y luego a menos de USD 10 por barril en 1999, prolongó la crisis hasta fines de la década de 1990. En resumen, 12 años de precios altos del petróleo, con una economía en expansión en base a muchos subsidios, fueron seguidos por 12 años de precios bajos del petróleo, con una economía con muchas restricciones. Y fue el sistema político democrático el que pagó la cuenta, ya que en 1999 los venezolanos decidieron sacar a los políticos de la política y poner en su lugar un militar sin experiencia política, pero apoyado por políticos.

Uno de los efectos más perniciosos de esa conducta del Estado se refleja en la calidad de la democracia. La captura estatal de renta que, en Venezuela, se hace a partir del control de los recursos naturales –primero, el petróleo, el hierro y la bauxita; ahora, mediante el control de la tierra– tiene un impacto en la calidad de la democracia, debido a que hay una instrumentalización de los fondos públicos con fines electorales. De este modo, los ciudadanos no son libres de votar por los candidatos de su preferencia, a causa de las amenazas de las que son víctimas, especialmente relacionadas con el empleo. Esto ha marcado el proceso político entre el 2003 y 2014. La profundización de la crisis económica y social en Venezuela hasta límites insospechados al parecer está haciendo que en 2015 la población ya no confíe en las solicitudes de votos del Gobierno y vote por un cambio del modelo económico rentista.

En Venezuela, el modelo del Estado rentista se basa en el discurso de que el Estado debe dar todo a los ciudadanos, porque “el petróleo es de todos”. Es más, el dominio del Estado sobre los medios de comunicación ha generado, en un gran sector del pueblo, una visión en la cual esta situación de vivir sin trabajar, gracias a la renta petrolera, es considerada deseable y se percibe como una forma normal de vivir. El problema con esta percepción es que, sin los efectos reproductivos de la renta petrolera por la industria nacional, su valor efectivo es muy reducido y significa poco en capacidad de compra para la población. La cifra de 2012, dividida entre la población del país actual, de unos 29 millones de habitantes, da un total de ingresos petroleros directos per cápita de USD 3,200 al año, esto es USD 9.3 diarios. Un hecho adicional es que un gran porcentaje de esta cifra es entregada a países amigos con créditos a largo plazo (Petrocaribe), o como pago por créditos ya gastados (como el caso de China). Por lo tanto el ingreso directo real per cápita no supera los USD 5 diarios. Anteriormente estos USD 5 habrían sido reproducidos por lo menos ocho veces por la industria nacional, lo que representa un PIB per cápita de unos USD 14,500. Esto ya no es posible y se estima que la reproducción interna es del orden de las dos veces. Por tanto, el ingreso real sería de unos USD 15 a USD 17 por habitante por día, lo que daría un ingreso anual per cápita de unos USD 6 mil. De ahí que la destrucción

de la capacidad productiva interna del país en los últimos 14 años explique los altos niveles de pobreza y desabastecimiento que se observan actualmente.

En los últimos años, el Estado se ha relacionado con el sector privado de una forma esencialmente conflictiva, fundamentalmente debido a que los decisores políticos del Gobierno han asumido que lo “estatal” es esencialmente virtuoso y que lo “privado” es pernicioso. Esta visión maniqueísta entre lo estatal–bueno y lo privado–malo ha sido extremadamente perjudicial para el país. Se puede decir también que la experiencia venezolana ha puesto sobre la mesa el viejo debate sobre la centralidad del Estado en la economía en oposición a la iniciativa empresarial privada. El fracaso del Estado empresario venezolano pareciera reafirmar la tesis de que el papel fundamental del Estado no es ser empresario –los funcionarios públicos no tienen preparación técnica ni quienes asumen la dirección de empresas complejas tienen experiencia gerencial y además tienen corta vida como gerentes de las empresas por los frecuentes cambios de Gobierno–, más bien, su función debe estar centrada en asegurar el ejercicio de la justicia y la igualdad ante la ley de los ciudadanos. Es decir, el Estado debe garantizar reglas de juego claras a los diversos actores sociales y constituirse como un árbitro imparcial de la actividad de los distintos grupos privados ante la ley, para que así estos puedan expresar todo su potencial como productores de bienes y servicios con la calidad y en la cantidad requerida por la sociedad. Adicionalmente, debe tener una política bien financiada y con alta calidad técnica para apoyar los servicios de educación, salud, seguridad pública e infraestructura, factores esenciales para el desarrollo económico y social.

Dicho lo anterior, las principales propuestas que se pueden rescatar del presente documento y que pueden ser de utilidad para enfrentar los desafíos para una gobernanza responsable e incluyente de la tierra y del desarrollo de la agricultura en Venezuela se podrían resumir en los puntos siguientes:

El reto más importante para una nueva política agraria en Venezuela consiste en desmontar la hegemonía del Estado empresario y avanzar en la construcción de un

marco jurídico claro y relaciones colaborativas entre el Estado y la sociedad, en un ámbito jurídico transparente y predecible para todos los actores. Este es el gran desafío que imponen estos tiempos y es un aspecto de singular importancia para una futura política de desarrollo agrícola. Lo negativo de la centralidad del Estado en la economía es que, cuando este asume funciones empresariales, lo hace a expensas del sector privado, ya que los impuestos privados financian las inversiones públicas y se usan para sanear las pérdidas de las empresas estatales. Así, en Venezuela, aún cuando el petróleo financia gran parte del gasto público, en la última década, los impuestos se han elevado hasta constituir el 50% de los ingresos del Estado, de modo que las empresas privadas y el público en general no solo han debido asumir sus propios costos, sino también los costos y las pérdidas de las empresas estatales.

Las empresas estatales tienen costos altos y pérdidas porque no tienen políticas de eficiencia productiva, porque las pérdidas las asume el Estado, y además venden a precios reducidos. Los bajos precios de las empresas públicas termina afectando la rentabilidad de las empresas privadas; estas al final quiebran; ello significa menos impuestos y, como consecuencia, menos recursos para las empresas públicas. En fin, se trata del círculo vicioso de la ineficiencia. El resultado es pérdida de capacidad productiva general del país. Además, en Venezuela, las empresas estatales no son reguladas por nadie y, en general, no respetan las normas legalmente establecidas, como las ambientales y las laborales. El Estado venezolano, al ser juez y parte, ha generado condiciones excepcionales para sus empresas, que no siempre pueden ser consideradas beneficiosas para la sociedad.

Pensamos que en un proceso de reconstitución de la capacidad productiva agraria, es fundamental el respeto del marco jurídico, especialmente la cabal interpretación y aplicación de los artículos 115 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con el fin de garantizar la propiedad privada de la tierra. Esta interpretación correcta es fundamental, ya que la propiedad privada, en la propia Constitución, está limitada por un conjunto de excepciones que pueden

conducir a procesos expropiatorios, tales como incumplir con la función social de la tierra, regentar un latifundio o tierras consideradas como improductivas o de bajo rendimiento, que pueden ser expropiadas con fines de utilidad pública, entre otras. Estas excepciones deben ser reguladas y reglamentadas para que no sean utilizadas como herramientas abusivas del Estado sobre los ciudadanos, como lo han sido hasta ahora. Un marco jurídico transparente y predecible sobre la propiedad de la tierra y los demás aspectos relacionados con la producción agraria podría ser el principal motor para impulsar la seguridad alimentaria en el país.

Así, es imperativo simplificar la institucionalidad pública agrícola concentrándose en áreas como ciencia y tecnología, control sanitario, dotación de infraestructura (principalmente carreteras rurales y electricidad) y seguridad pública. Simplificar el aparato del Estado significa también transferir competencias y recursos al ámbito local, y crear las condiciones para que la propiedad rural pueda ser inscrita en los registros municipales. Además, contar con servicios agropecuarios en el ámbito municipal implicaría disponer de una fuente autónoma de recursos, para lo cual existe la posibilidad del impuesto predial contemplado en la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

De modo que es necesario superar el rezago tecnológico de la producción agropecuaria promoviendo condiciones institucionales para la inversión productiva y asegurar que el sector pueda ser financieramente sostenible, sin tener la necesidad de recurrir constantemente a subsidios pagados con fondos públicos, que dejan de usarse en otros sectores sociales estratégicos. El gran desafío es lograr la modernización de la agricultura y la ganadería tanto en lo relativo a las tecnologías duras (renovación del parque de maquinarias y acceso a insumos), como en lo referido a las tecnologías blandas (biotecnología, insumos orgánicos, producción de semillas y buenas prácticas agrícolas en general), y constituirse en un sector generador de riqueza social; no debe ser al contrario, como en la actualidad, que se transfieren recursos necesarios en sectores como salud y educación para subsidiar empresas agrícolas improductivas.

Finalmente, es necesario realzar el papel que podrían cumplir los gremios agrarios y otros actores de la sociedad civil en la consecución de las metas propuestas. Hasta ahora, los gremios han enfatizado las gestiones reivindicativas (precios o subsidios) por encima de posturas más amplias y que impliquen visiones de largo plazo, en las que se incluyan la sostenibilidad ambiental y la responsabilidad social. Este hecho se debe, probablemente, a que la agenda del sector ha sido copada por la coyuntura de la inseguridad jurídica sobre la propiedad agraria y otros elementos que han hecho muy difícil poder producir en la agricultura. En suma, el desafío para los próximos años es que los gremios campesinos, los movimientos indígenas, y los sectores de medianos y grandes productores agropecuarios incorporen una visión moderna sobre desarrollo para superar el rezago histórico al que ha estado sometido el sector rural venezolano. Así, se podrá asegurar una alianza de cooperación entre los sectores privado y público, y será posible dejar de lado las relaciones históricas de dependencia con el Estado en el marco de la economía rentista petrolera.

7. REFERENCIAS

- Ankersen, T. y Ruppert, T. (2006). *Tierra y libertad: The Social Function Doctrine and Land Reform in Latin America*. Fecha de consulta: 23/11/14. <<http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1287&context=facultypub>>.
- Caribas, A. (2013). "Los subsidios y la cartera agrícola". En *El mundo*, 7 de julio. Fecha de consulta: 11/01/15. <<http://www.elmundo.com.ve/firmas/alejandro-caribas/los-subsidios-y-la-cartera-agricola.aspx#ixzz35F0bZyUX>>.
- COIAM. (2013). Pronunciamiento de las organizaciones indígenas del estado Amazonas (COIAM) sobre la Política Minera del Gobierno Nacional y los Planes Estatales que afectan los Derechos Constitucionales de los Pueblos Indígenas. En *El Libertario*, 15 de julio. Fecha de consulta: 26/10/14. <http://periodicoellibertario.blogspot.com/2013/03/pronunciamiento-de-las-organizaciones_21.html>.
- Delahaye, O. (1995). *Mercado y políticas de tierras en Venezuela (1958-1990)*. Maracay: Universidad Central de Venezuela.
- (2003). La privatización de la tenencia de la tierra en la historia de Venezuela: la titulación. *Agroalimentaria*, N° 16, junio, pp. 41-54.
- González, D. (2011). "Evolución del PIB y sus componentes en Venezuela desde 1997". *Revista Económica de Venezuela*, 15 de abril. Fecha de consulta: 02/10/14. <<http://revistaeconomicadevenezuela.blogspot.com/2011/04/evolucion-del-pib-en-venezuela-desde.html>>.
- IICA. (1994). *Análisis del Sector Agropecuario de Venezuela*. Fecha de consulta: 04/01/15. <http://books.google.com.pe/books?id=fxUqAAAAyAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_rycad=0#v=onepage&qyf=false>.
- Hernández, M. (1997). "Nociones Básicas para afrontar los conflictos de tenencia de la tierra en el sector rural". En *Transformación de la agricultura para el desarrollo*. Caracas: MAC y CIARA.
- Loyo, A. (2004). *Reforma Agraria en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Maddison, A. (s.f.). Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD. Fecha de consulta: 03/03/15. <www.ggd.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls>.
- Marrero, J. (2010). "Estudio Venezuela: marco legal del acceso a la tierra rural". En *Serie Marcos Legales de Acceso a la Tierra*. Roma: International Land Coalition y CISEPA.
- Mejía, W. (2012). "Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras". *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, N° 39, julio-diciembre, pp. 185-210.
- Miliani, M. (2011). "Los proyectos de inmigración y colonización en Venezuela como política de poblamiento en el siglo XIX". *Revista Tiempo y Espacio*, N° 21, pp. 30-49.
- MPPAT. (2012). Memoria 2011 que el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras presenta a la Asamblea Nacional. Fecha de consulta: 01/11/14. <<http://www.derechos.org.ve/documentos-oficiales/memoria-y-cuenta-2011/>>.
- Muci Rojas, J. A. (s.f.). *La banca y las "carteras de crédito" obligatorias. Excursus sobre la naturaleza y legitimidad de la obligación impuesta a la banca venezolana*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Oré, D. (2013). "Mineros ilegales y guerrilleros de las FARC devoran la Amazonia venezolana". En Reuters, 8 de agosto. Fecha de consulta: 18/11/14. <<http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE9AS03M20131129>>.
- PROVEA. (2010). *Derechos de los Pueblos Indígenas*. Fecha de consulta: XX/XX/XX. <<http://www.derechos.org.ve/pw/wp->

<content/uploads/2010PueblosIndigenas.pdf>>.

Quevedo, R. (1998). "Venezuela: un perfil general. La tenencia de la tierra y puntos álgidos de su mercado". *Agroalimentaria*, N° 6, pp. 59-66.

Reyes, P. (1996). "Exportaciones agrícolas: estrategias y esferas de acción del sector público". *Umbral*, N° 15, pp. 1-11.

Rivera, R. (s.f.). *Historia de la población Guayú en Maracaibo* (informe de investigación). Caracas: Diagonal Urbana.

Soto, O. (s.f.). *El rezago agrario*. Caracas: Ministerio de Agricultura (no publicado).

8.ABREVIACIONES

ANIQUESOS	Asociación de la Industria del Queso
BANDAGRO	Banco de Desarrollo Agropecuario
BAP	Banco Agrícola y Pecuario
BAV	Banco Agrícola Venezolano
CANEZ	Coordinadora Agraria Nacional Ezequiel Zamora
Censo 2008	VII Censo Agrícola y Ganadero de 2008
CIARA	Fundación de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria
COIAM	Coordinadora de Organizaciones Indígenas del Estado Amazonas de Venezuela
CMA	Corporación de Mercadeo Agrícola
CONBIVE	Consejo Nacional Indio Bolivariana de Venezuela
CONFAGAN	Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos
CONIVE	Consejo Nacional Indio de Venezuela
CONVECAR	Consejo Venezolano de la Carne
CVAL	Corporación Venezolana de Alimentos
FCA	Fondos de Crédito Agrícola
FCI	Fondos de Crédito Industrial
FCV	Federación Campesina de Venezuela
FEDEAGRO	Confederación de Productores Agropecuarios de Venezuela
FEDENAGA	Federación Nacional de Ganaderos
FEDEPORCINA	Federación Venezolana de Porcicultura
FEGAVEN	Federación Bolivariana de Ganaderos
FIV	Fondo de Inversiones de Venezuela
FONDAFA	Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines
FONDAS	Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista
IAN	Instituto Agrario Nacional
ICAP	Instituto de Crédito Agropecuario
INDER	Instituto Nacional de Desarrollo Rural
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agrícola
INSAI	Instituto de Sanidad Agrícola Integral
INSOPESCA	Instituto Socialista para la Pesca y Acuicultura
INTI	Instituto Nacional de Tierras
LTDA	Ley de Tierras y Desarrollo Agrario
MAS	Movimiento al Socialismo
MINPI	Ministerio del Poder Popular para Asuntos Indígenas
MPP	Ministerios del Poder Popular
MPPAT	Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras
PLANIMARA	Planificación e Investigación Cuenca del Lago de Maracaibo

06.



REFLEXIONES FINALES

Rigoberto Rivera

Doctor en Antropología. Consultor para Acción Campesina y para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (IICA).

Jaime Escobedo

Abogado y politólogo. Investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y excoordinador de la Red Latinoamericana de Observatorios de la Tierra y el Territorio.

En el Siglo XXI, aparecen nuevos procesos económicos y sociales en las áreas rurales del mundo. En este estudio, se han presentado cuatro casos de países de tamaño medio, entre 30 y 50 millones de habitantes: Argentina, Perú, Colombia y Venezuela. A pesar de que los cuatro forman parte de una misma región, comparten una historia similar, están asociados a los mismos organismos internacionales regionales y han llevado a cabo procesos de cambios políticos similares, terminan siendo muy diferentes en muchos aspectos.

El principal aspecto que los diferencia es la estructura agraria. Tenemos, en un extremo, un actor de primer orden en el sistema agroalimentario mundial como exportador de alimentos, Argentina, y, en el otro, un importador neto de gran importancia, Venezuela. Por otra parte, hay que considerar la Reforma Agraria, que se implementó con mucha fuerza en Perú y Venezuela, y que eliminó el sistema de tenencia tradicional. Igualmente, es necesario tener en cuenta la guerra civil en Colombia, que, por más de 60 años, ha sido un factor clave en la configuración de la estructura agraria en Colombia.

Asimismo, la incorporación de los cuatro países al escenario global, tanto en términos del comercio mundial de alimentos como de las políticas del Estado, ha sido muy diversa, con énfasis en políticas muy estatistas de control de los factores productivos, como en Argentina y Venezuela, que se contradicen con políticas más liberales, como en los casos de Colombia y Perú. Ambas tendencias tienen su correlativo con la participación en el Mercosur de los dos primeros, una alianza proteccionista, frente a la Alianza del Pacífico de los dos segundos, que es una alianza para el libre comercio.

Este libro es una contribución inicial de la Red Latinoamericana de Observatorios de la Tierra y el Territorio, Red Territorios Visibles, para intentar conocer cuáles son las instituciones y los grupos humanos que ejercen funciones, habitan o tienen intereses en el espacio rural, en qué contextos han venido desarrollándose durante las últimas décadas y cómo el nuevo ciclo de

adquisiciones de tierras a gran escala, incitado por el aumento de la demanda de alimentos, materias primas (minerales, madera, hidrocarburos, etcétera), viviendas, proyectos de infraestructura, entre otros factores de alcance global, puede afectar su condición actual, y, así, mejorar o limitar sus posibilidades de participar en una gobernanza responsable e inclusiva de la tierra y el territorio.

Aunque los estudios sobre la tenencia de la tierra y el control de los territorios rurales, a la luz de las nuevas presiones globales, son prolíficos, el interés por ahondar en qué o quiénes son, en última instancia, quienes soportarán el peso de las transformaciones de las relaciones de poder, propiedad e ingreso en el campo resulta todavía incipiente. Sin embargo, lo incipiente de su desarrollo no ha impedido que otros esfuerzos para retratar los problemas y posibilidades en el espacio rural, desde distintos enfoques, que incluyen el marco jurídico (Coronado 2011), la perspectiva de género (Deere, Lastarria-Cornhiel y Ranaboldo 2011), el valor público de las políticas (Soto y Gómez 2012) o el papel del mercado (Liversage 2010) –por mencionar algunas de las iniciativas– ofrezcan pistas sobre lo que está ocurriendo o puede ocurrir en el corto y mediano plazo con la institucionalidad y los actores en el espacio rural.

Pensamos que los trabajos incluidos en este documento ayudan a abordar tan importante cuestión, para lo cual resulta indispensable resaltar algunos de sus elementos más importantes, no solo porque constituyeron el hilo conductor de los cuatro estudios, sino también porque contribuyen a darle un rostro visible y un lugar concreto a los actuales debates sobre la tierra y el territorio que ocurren en nuestra región.

06 La tierra. Un recurso en disputa / Reflexiones Finales

1. Principales hallazgos

1.1. Cambios en el espacio rural

Los cuatro países estudiados presentan una estructura territorial muy diversa. Desde el punto de vista de la *aptitud y uso de la tierra*, en términos generales, el territorio de Argentina resalta por el predominio de la superficie agropecuaria, mientras que Colombia, Perú y Venezuela tienen una mayor proporción de tierras con aptitud o en uso forestal, para la conservación o protección. En efecto, observando la superficie arable en uso, los datos oficiales disponibles indican que Venezuela es el país con menor número de hectáreas, seguido por Colombia y Perú, los tres suman poco más de 15 millones de hectáreas, mientras que, solo en Argentina, existen 32 millones de hectáreas arables. Lo mismo ocurre en pastizales para la ganadería: los tres primeros países suman alrededor de 80 millones de hectáreas, en comparación con las 90 millones de hectáreas de Argentina. Sobre este último aspecto, es importante precisar que los llanos colombiano-venezolanos y el altiplano andino hacen la mayor parte de esa cantidad, pero la productividad del pastizal tropical y andino es menor al templado pampeano argentino.

Es relevante considerar estas particularidades de los cuatro países, porque la asociación de Argentina como granero del mundo está en la raíz del notable aumento de la superficie de cultivos anuales, especialmente en la región pampeana y para la producción de soya, con el subsiguiente desplazamiento de la producción ganadera hacia otras regiones y el reemplazo de áreas con coberturas boscosas, sobre todo, en la franja chaqueña y en perjuicio de los intereses de pueblos indígenas y agricultores familiares.

Con respecto a Colombia, la dificultad de acceder a información oficial sobre tenencia de la tierra, no impide observar una tendencia a la sobreutilización y ampliación de la frontera ganadera, junto al ascenso en la superficie de biocombustibles y la explotación minera. En ambos casos, ello va en desmedro de las áreas con aptitud forestal, para el cultivo y la conservación. Son estos cambios en el uso del suelo, más el histórico conflicto armado, los principales detonantes de problemas en el área rural.

La situación de Perú indica que la reducida superficie agropecuaria y las vastas áreas para la conservación y la producción forestal –concentradas, sobre todo, en las regiones andinas y selváticas– no son adecuadamente aprovechadas por el Estado, pues, en lugar de mejorar las condiciones de explotación de pequeñas unidades

agropecuarias, impulsar la producción forestal controlada o cautelar las reservas de fauna y flora, la prioridad del Gobierno es ampliar la frontera agrícola sobre áreas del desierto costero o propiciar el cambio del uso del suelo a favor de la minería. Esta situación ha conducido a que muchas de las tierras cultivables o de protección de la sierra y selva ya no sean ecológicamente aptas, lo que conlleva al mantenimiento de la pobreza rural y al aumento del riesgo ambiental.

En Venezuela, la obsesión del Estado por impedir el retorno del latifundio o limitar la participación del sector privado en la producción agrícola, sumada a la influencia en todo nivel de la renta petrolera, son grandes obstáculos para que la escasa superficie agropecuaria contribuya a revertir los alarmantes índices de inseguridad alimentaria del país. Es más, las casi cuatro millones de hectáreas de tierras expropiadas por el Estado están en constante riesgo de dejar de producir o disminuir sus volúmenes de producción. Tampoco se puede olvidar el efecto colateral de la política pública sobre los derechos de propiedad, pues la incertidumbre en que se hallan inmersos desincentiva la inversión productiva en general. En un país donde la superficie arable no pasa de los 3.5 millones de hectáreas, el riesgo de perder tierras se vuelve más dramático.

Por otro lado, desde el punto de vista de la *propiedad y tenencia de la tierra*, en los cuatro países estudiados, se están dando cambios importantes en la situación de sus titulares, bien por presiones globales, por el efecto de políticas nacionales, o por una mezcla de ambos. Así, por ejemplo, el aumento de los precios de la tierra por el *boom* agroexportador o la demanda de materias primas busca ser capitalizado por empresas y conglomerados industriales vía compra-ventas, arrendamientos y adjudicaciones de terrenos de pequeños agricultores, campesinos, indígenas o de los propios Estados. Esto es más evidente en Argentina y Perú, se presenta con menor intensidad en Colombia y es totalmente nulo en Venezuela. En este último caso, ello se da por el papel del Estado como el propietario real de casi todas las tierras productivas.

En Argentina, se reconoce formalmente o está ampliamente difundida la modalidad de tenencia en propiedad (la predominante), el arrendamiento, la propiedad colectiva indígena y modalidades *sui generis* de tenencia como los *pools* de siembra. Ahora bien, en la práctica, es cada vez mayor la proporción de empresas dueñas, arrendatarias, etcétera, de tierras que los propietarios tradicionales o comunidades indígenas que controlan parcelas individuales o propiedades colectivas.

Por un lado, estamos frente a un claro ejemplo de concentración o acaparamiento de tierras. Por otro, este modelo de “agricultura sin agricultores” solo es posible por el alto grado de precariedad en los derechos de tenencia de los poseedores tradicionales, sumado a la influencia de las políticas neoliberales aplicadas desde el Gobierno de Carlos Menem.

Acerca de Colombia, también existe una variedad de modalidades de tenencia individual o colectiva de tierras, con control directo o indirecto del recurso, pero lo característico de su realidad es la coexistencia de modalidades de tenencia de derecho y de hecho. En efecto, la complejidad del conflicto agrario en el país ha ocasionado que la mayoría de dueños legítimos de la tierra no tengan la capacidad formal o material de ejercer sus derechos sobre el recurso, porque tienen la condición de desplazados, porque carecen de títulos de propiedad individual o colectivo –tratándose de grupos étnicos– o porque, en su región, predomina el poder de las milicias y élites locales en lugar del imperio de la ley.

Sobre Perú, se puede señalar que la modalidad predominante de tenencia de la tierra es la propiedad familiar y la pequeña propiedad, junto con la propiedad colectiva de las comunidades campesinas y comunidades nativas. De todos modos, al menos en la región costa, la gran propiedad empresarial bajo la forma de neolatifundios ha recobrado notoriedad luego de que fuera erradicada por completo durante la Reforma Agraria de las décadas de 1960 y 1970. En este ámbito, son particularmente notorias las grandes propiedades privadas erigidas sobre las ex cooperativas azucareras y las áreas de desierto incorporadas a la agricultura por megaproyectos de riego. Formalmente, son estos neolatifundios de cientos o miles de hectáreas junto con las propiedades tituladas de comunidades campesinas y nativas las que integran el grupo de la gran propiedad agraria; sin embargo, las mejores tierras de cultivo adquiridas por la inversión privada en la costa no son comparables a la propiedad comunal andina, principalmente de tierras de pastos y eriazos, cuyo valor comercial y producción distan mucho de las decenas de miles de dólares que cuesta una hectárea en la ex cooperativa Casagrande o el proyecto Chavimochic.

En Venezuela, la propiedad final de la tierra es del Estado y los productores tienen títulos relativamente precarios, sea porque su documentación no puede demostrar el origen de la propiedad o porque son tierras de la aún vigente Reforma Agraria que solo conceden derechos de utilización, sin posibilidades de ventas y con limitaciones para alquilar. Legalmente, el arrendatario puede solicitar

que los derechos de uso le sean transferidos a su nombre alegando abandono de la tierra por el usufructuario legítimo. Son también significativas las ocupaciones de hecho de tierras, tanto por pequeños como grandes agricultores.

En lo relativo a la *población rural e indígena*, pese a los intentos de algunos Gobiernos y de élites en el poder, los primeros han ido asumiendo cada vez mayor visibilidad. Conviene recordar que el tema de la población rural es parte de un debate antiguo en todos los países. En general, las cifras de los censos no permiten distinguir entre las diferentes categorías de población que vive en zonas rurales, tal como la población que trabaja en la agricultura, como propietario o jornalero, respecto de la población de comercio y servicios. Sin embargo, no se puede negar que la población rural ha disminuido. En Argentina, hacia 1980, se calculaba en 17% la población rural y los datos más recientes, de 2012, la estiman en 9% del total nacional. En Colombia, también hacia 1980, se calculaba en 38% la población rural y, actualmente, los estimados están en el intervalo del 25 al 33%. En Perú, en 1981, se informó que casi un 35% de la población total era rural; para 2007, el porcentaje disminuyó a 24.1%, pero, si se incorporasen más variables a la medición oficial, la cifra podría alcanzar el 47% de la población total. En Venezuela, la población rural era un 21% en 1980; actualmente, es un 11%.

Respecto del tema indígena, en Argentina, la reforma constitucional de 1994 significó un paso importante para la visibilidad de las comunidades indígenas, localizadas principalmente en la región Noroeste (NOA), así como de sus derechos colectivos sobre la tierra y el territorio, luego de haber sido postergadas durante toda la etapa republicana. Pese a su poca significancia estadística, la población indígena argentina está asociada con grupos precoloniales y se autoidentifica como tal. Más bien, en Colombia, los integrantes de grupos étnicos son un porcentaje importante de la población nacional, con casi 14% del total, lo que incluye a la población indígena y afrodescendientes. Son estos grupos, junto con la población campesina, las principales víctimas del conflicto armado y de las presiones globales sobre la tierra, observándose en su seno altos índices de desplazamiento forzado y desterritorialización. En cuanto a Perú, el tema indígena es quizás el más complejo de todos los países, dada la magnitud de la población precolonial y su herencia contemporánea. Desafortunadamente, se desconoce la cantidad exacta de la población indígena por los sesgos existentes para atribuir esta condición al total de integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas. Es más, el último censo

06 La tierra. Un recurso en disputa / Reflexiones Finales

de población indígena del año 2007 solo reconoce esta condición a las poblaciones indígenas amazónicas. Por su parte, la situación de Venezuela indica que los indígenas son un poco menos del 3% de la población nacional, tomando en cuenta a los que se consideran de origen indio, pero viven en centros urbanos. No obstante, cuentan con un Ministerio sólo para asuntos indígenas y es el más complejo de todos, porque tiene siete viceministerios. Por su parte, la población afrovenezolana, a pesar de incluir un número significativo de personas, tiene poca presencia como actor social.

1.2. La institucionalidad pública

La institucionalidad pública del sector rural en los cuatro países estudiados tiende a ser muy compleja. Hay varios factores que influyen en este aspecto. Por una parte, está el carácter unitario o federal de cada Estado. Por otra, existen dificultades para diferenciar entre políticas agrícolas y políticas de desarrollo rural. Otros factores relevantes son el grado de cumplimiento de las normas y los desequilibrios de poder a nivel local.

En Argentina, pesa bastante el federalismo en la conformación del marco institucional sobre la tenencia de la tierra. Este país cuenta con una Constitución Nacional y otras veintitrés constituciones provinciales que son el punto de partida de tantas normas, dependencias públicas y políticas, como el número de provincias que integran la federación. Lógicamente, esta coexistencia de estructuras administrativas a nivel federal y provincial es una fuente de problemas, debido a su dispersión y falta de articulación, aunque, en última instancia, son las provincias las que definen autónomamente todo lo que se refiera a sus tierras y territorios, incluidos sus recursos naturales.

Otra clase de problemas afronta Colombia, donde la institucionalidad resalta por su precariedad, su debilidad a escala regional y por estar dirigida por élites nacionales y locales que favorecen principalmente la agricultura empresarial y la ganadería. De hecho, algunas de las principales reformas institucionales estuvieron supeditadas a las variaciones en la economía, las cuales han dado forma a modelos de desarrollo rural excluyentes, porque, bajo la idea de la "nueva ruralidad", están ocasionando un paulatino abandono del campo por los campesinos, así como cambios permanentes en el uso del suelo.

En Perú, el tejido institucional implantado por la Constitución Política de 1993 resalta por incluir normas que flexibilizan o eliminan las reglas para la transferencia

de derechos sobre la tierra y los recursos naturales, así como por auspiciar la creación de organismos y el diseño de políticas que promuevan la gran inversión privada en el espacio rural, con mayor razón si de por medio existe un tratado de libre comercio. Para evitar que este nuevo régimen agrario entre en colisión con los derechos de pobladores rurales en condición de vulnerabilidad, la legislación existente ofrece algunas alternativas de conciliación, como el acuerdo previo, la servidumbre o el derecho a la consulta. Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos no revierte los desequilibrios de poder en el campo y favorece, por lo general, al inversionista o al Gobierno en desmedro de los intereses de agricultores, campesinos e indígenas. Tales situaciones se convierten, frecuentemente, en fuentes de graves conflictos entre comunidades y el Gobierno.

En Venezuela, la Constitución garantiza la propiedad en general, pero, en el sector agrícola y rural, este derecho está condicionado por el principio de la función social de la tierra y está sujeto a expropiación con fines de utilidad pública. Lamentablemente, estos fines nunca han sido bien definidos y se usan en forma discrecional de acuerdo al interés de cada Gobierno. El de turno utiliza la Ley de Desarrollo Agrario y Tierras con el objetivo de asegurar un mayor control del Estado sobre la propiedad de la tierra agrícola. El propósito final es ejercer un control sobre lo que se siembra e imponer un modelo socialista de producción, con empresas estatales como líderes de la producción y asociaciones de productores libres para recibir los subsidios del Estado.

1.3. Los actores

A contracorriente de quienes sostienen que, en el espacio rural, viven genéricamente "pobladores rurales", cuando no es posible sustentar que se trata de un lugar "vacío", los cuatro estudios encomendados ofrecen importantes evidencias sobre el mosaico de actores que coexisten en el espacio rural de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, las coincidencias o divergencias en sus trayectorias de vida y sus múltiples estrategias de resistencia o respuesta frente a la pérdida de sus tierras y territorios. En suma, evidencian la compleja red de intereses que alberga el campo y que, por la misma razón, demanda una intervención sostenida del Estado para reorientar el proceso de modernización del campo en el contexto de un modelo global de desarrollo incluyente y equitativo (Eguren 2006: 28).

Así, el estudio de Argentina nos ha permitido profundizar en la realidad de sus pueblos indígenas que han sabido sobreponerse a siglos de exclusión, coexistiendo en

muchos lugares con familias campesinas o criollos que, pese a su raíz colonial, han construido una relación particular con su entorno y también con los empresarios tradicionales del campo argentino, que, por su propia trayectoria de vida y relación con el capital, han demostrado tener una forma distinta de responder a las presiones globales sobre la tierra y el territorio, que, en muchos casos, los expone a contingencias que los *pequeños* de siembra no suelen enfrentar.

Por otro lado, el trabajo de Colombia es particularmente relevante en el contexto actual de discusión del proceso de paz, porque, en lugar de ahondar en el papel de los actores que operan bajo lógicas de ilegalidad en el campo, pone el acento en los cientos de miles de campesinos e integrantes de grupos étnicos que, pese a ser las principales víctimas del conflicto armado, demuestran tener la capacidad de conducir modelos de desarrollo incluyentes y de formular propuestas claras de mejores condiciones de vida para sus integrantes. Tener presente el modo en el que participan es central, pues como menciona Herrera las disputas por el acceso, uso y control de la tierra en Colombia tienen varios escenarios de confrontación: una vía es democrática y otra vía es bélica.

En cuanto al estudio del Perú, nos ayuda a entender que la Reforma Agraria de finales de la década de 1960 y el transcurso de 1970 no solo transformó las condiciones de distribución de la tierra sobre todo en la región costa, sino que ha tenido la capacidad de visibilizar o ser la plataforma para la aparición de un mosaico de actores en el espacio rural. Efectivamente, desde entonces, las antiguas comunidades de indios cedieron su lugar a las comunidades campesinas y comunidades nativas. Junto con ellas, a medida que avanzaba la Reforma Agraria, fueron apareciendo rondas campesinas y cooperativas de producción, y, tras el agotamiento del proceso durante la década de 1980 y 1990, se les sumaron miles de nuevos agricultores y de nuevo la cíclica presencia de inversionistas nacionales y extranjeros que recomenzaron con el acaparamiento de tierras para usos agrarios y no agrarios (minerales, por ejemplo). Es este universo de actores, con el decidido apoyo del Estado a la gran inversión privada, el que protagoniza los conflictos territoriales observados por la Defensoría del Pueblo. Como resultado, se genera la pérdida de derechos territoriales de los diferentes grupos situados en condición de vulnerabilidad.

En Venezuela, la fuerte participación del Estado en general minimiza las oportunidades de los actores sociales de participar en los procesos agrarios. Pese a ello, existen tres grandes actores. La Federación Nacional

Campesina, nacida en el marco de la Reforma Agraria originalmente para apoyar al Estado en el proceso de la Reforma, y luego, para reclamar la transformación de los títulos de propiedad parciales en propiedad plena. Las organizaciones indígenas, por etnia, por regiones y de carácter nacional, surgieron para defender sus derechos tanto frente a los abusos de los privados como del propio Estado. Actualmente, tienen una posición crítica frente al Gobierno pese a los esfuerzos de este por controlarlos. Las organizaciones empresariales y de la agricultura familiar fuera de la Reforma Agraria, FEDENAGA y FEDEAGRO, en primer lugar, para defender sus tierras frente a las expropiaciones y también para colaborar con programas productivos, científicos y sanitarios emprendidos por el Gobierno. Están organizados por Estados y por rubro. Las organizaciones por rubro acogen a campesinos, especialmente en rubros, como café y cacao.

1.4. Los procesos

En la trayectoria de los países estudiados, se han identificado algunos procesos que, a simple vista, parecen compartir características, pero que, en los hechos, tienen un rostro particular, debido a las condiciones estructurales e institucionales preexistentes, así como a las tendencias en boga en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela. A modo de ejemplo, los territorios de estos países vienen atravesando por un proceso de concentración de la tierra, excepto Venezuela, pero, dependiendo de la interacción de las condiciones mencionadas anteriormente, este proceso puede estar alineado con la expansión del cultivo de granos y forraje, como en Argentina; con la expansión de la minería y, en menor medida, de la agroexportación, como en Perú; con la ganadería y los biocombustibles, como en Colombia. Igual ocurre con la dinámica común de cambios en el uso del suelo, o con el alarmante grado de convulsión social presenciado en el área rural, pues, dependiendo de la situación de cada país, el cambio del uso estará liderado por un sesgo agrario o no agrario, o los conflictos tendrán una dimensión nacional o local, un carácter temporal o permanente, asociado a los modelos económicos.

En Argentina, uno de los procesos más notorios es la concentración y extranjerización de la tierra, especialmente en el rubro de la soya. Incluso, se ha promulgado una ley para limitar la cantidad de hectáreas que puede adquirir un inversionista extranjero. Otro proceso, vinculado con el anterior, es la ampliación de la frontera agrícola a expensas de las áreas de ganadería, que, de manera combinada, ha traído consigo el desplazamiento de esta última sobre territorios hasta ahora relativamente marginales y poco explotados, donde tienen lugar la

06 La tierra. Un recurso en disputa / Reflexiones Finales

mayor parte de actividades de desmonte o deforestación (por ejemplo, la región chaqueña). Correlativamente a estos procesos, se ha dado un aumento del valor de las tierras, tanto en las zonas de cultivo tradicionales como en las áreas marginales. Por último, como anticipo de que el actual escenario no cambiará, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 prevé aumentar la producción de granos en un 60% y expandir el área cultivada en 8 millones de hectáreas.

Por otra parte, la situación en Colombia también es muy compleja, fundamentalmente porque se encuentra condicionada por el largo conflicto armado, al que se agrega la participación de élites locales que defienden sus intereses en el agronegocio o la ganadería, y el rol de los productores agrarios y grupos étnicos que buscan la restitución de sus derechos en calidad de víctimas del conflicto. Por todo ello, la realidad del panorama rural del país indica la coexistencia de dos conflictos: el conflicto agrario-ambiental y el conflicto armado. Ambos se superponen en toda el área y, en la mayoría de casos, la línea que separa el uno del otro es muy difusa. Adicionalmente, los narcotraficantes son otro actor fundamental, con muchos participantes que incluyen guerrilleros, paramilitares y también productores directos. Como contrapartida de lo anterior, en los últimos años, ha renacido la posibilidad de un acuerdo de paz, el cual incluye un capítulo sobre la cuestión agraria, pero es importante reafirmar que, de resultar exitoso, se requerirá de una mirada más compleja de la ruralidad colombiana, que incluya la perspectiva de los sujetos políticos y de los conflictos territoriales que hoy se ciernen bajo discursos del desarrollo “sostenible”.

Respecto al Perú, el apoyo del Estado viene siendo decisivo para que las diferentes vías de la concentración de tierras con propósitos agrarios y no agrarios tengan éxito. En efecto, las cooperativas azucareras, figuras emblemáticas de la época de la Reforma Agraria, se encuentran actualmente en poder de un puñado de corporaciones o grupos económicos nacionales. Del mismo modo, antiguos proyectos de irrigación concebidos para satisfacer las demandas de tierra, y agua de pequeños y medianos productores de la región costa, una vez en ejecución, han sido acaparados por corporaciones agroindustriales de origen nacional y extranjero. No ha importado, en este último caso, que las áreas de los proyectos (eriazos) puedan haber pertenecido a comunidades campesinas, cuyas demandas judiciales por el acto de confiscación tienen limitadas posibilidades de éxito. Sumado a lo anterior, el auspicio estatal al mercado de biocombustibles, sin considerar las aptitudes del suelo, el apoyo a propuestas de “desplazamiento inducido por

desarrollo” más una gran cantidad de concesiones de recursos naturales renovables y no renovables, son una clara señal del tipo de crecimiento económico sin base en la realidad o en el interés de todos los actores que tiene lugar en este país.

En Venezuela, se han identificado algunos procesos que determinan las dinámicas productivas, y el carácter y orientación de los actores. El primero es el clientelismo político. En general, el Estado ha tratado que las organizaciones apoyen sus políticas. Actualmente, hay un segundo proceso que tiene relación con la incorporación de grandes empresas contratistas que realizan grandes proyectos técnicos para la producción agrícola, provenientes de países amigos del actual Gobierno (Chávez y Maduro), como Argentina, Brasil y China, en particular. Existe un tercer proceso, mediante el cual el Gobierno ha preferido comprar productos en el exterior y venderlos con subsidios para producir la quiebra de la burguesía nacional, bajo el argumento de que los productores nacionales tenían precios muy altos, o también para favorecer alianzas con países estratégicos, como la compra de café de Nicaragua.

2. Principales retos propuestos por los estudios

En Argentina, el principal reto consiste en avanzar en la implementación de políticas públicas a todo nivel de gobierno que aseguren un equitativo acceso a tierras, territorios, agua y otros recursos naturales. Es un gran desafío para el cual, en primer lugar, se sugiere discutir a fondo y tomar decisiones políticas que, en algunos casos, supondrán la introducción de nuevos derechos o salvaguardas, y, en otros, tan solo la puesta en vigor de normas constitucionales, tratados, o legislación nacional y provincial. En segundo lugar, será necesario reconstruir la institucionalidad perdida en las últimas dos décadas para intentar equilibrar las actuales relaciones de poder en el campo, apelando, para ello, a la fórmula del diálogo y de los acuerdos nacionales, provinciales y locales donde participen todos los grupos de interés. En tercer lugar, la fórmula del diálogo y de los acuerdos entre múltiples actores demandará el fortalecimiento del capital social y del capital humano, dándole el lugar que merecen a todos los gremios agrarios y todas las organizaciones indígenas, así como a la educación intercultural como herramienta central para el desarrollo.

En Colombia, más de cincuenta años de conflictos en el campo, han dejado numerosos problemas irresueltos. En consecuencia, el principal desafío para el país no es

solo pacificar el espacio rural, sino resolver el enorme entramado de conflictos territoriales creados por décadas de violencia. Para tales efectos, una primera condición será actualizar la información sobre la estructura de la tenencia de la tierra y su uso. La segunda condición será superar el desfase entre la institucionalidad del Gobierno central y la de los gobiernos regionales, así como la precariedad de ambas frente al poder fáctico de las milicias o las élites locales. Por último, exigirá ser conscientes de que la desmovilización de los actores armados por obra de un acuerdo de paz debe ser respaldada por un Estado institucionalmente fuerte, capaz de enfrentar la nueva criminalidad organizada, enfrentar el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, o la indebida expansión de la frontera agropecuaria y las industrias extractivas. Solucionar este conjunto de condiciones previas, además de la erradicación de la influencia del narcotráfico, es la base para iniciar la construcción de una estructura agraria de paz y con capacidad de producir los bienes que el país necesita.

En Perú, existen dos retos importantes. El primero es revertir el desbalance de poder entre organizaciones agrarias y campesinas en relación con los gremios empresariales y grupos económicos. Al igual que en el caso de la reaparición de la bipolaridad en el agro peruano, el mayor desbalance de fuerzas no es tanto producto de la interacción de actores, sino, sobre todo, de un conjunto de políticas públicas que, por un lado, propenden a subestimar, prescindir u homogeneizar la participación de pequeños agricultores, indígenas, mujeres y asalariados, y, por el otro, transgreden sus respectivos derechos e intereses, o los debilitan. Por lo tanto, el reto consiste en apoyar organizaciones que sean capaces de revertir los procesos de marginación inducidos por las políticas públicas. El segundo reto apunta al hecho de que las inversiones privadas en tierras no tienen un propósito estrictamente productivo, sino también un afán de control territorial. En efecto, para los capitales privados, lo importante no es solo el beneficio económico, sino también la influencia sobre los espacios de toma de decisión en el ámbito local y nacional, porque solo así tienen asegurado el acceso constante a materias primas, como el agua, además de garantizar la estabilidad de su inversión en el largo plazo. El reto aquí consiste en el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil que tengan la capacidad de competir en los espacios de toma de decisión sobre la tierra y los recursos relacionados, como el agua y los bosques.

En Venezuela, la renta petrolera, que se ha traducido en políticas de subsidios y de imposición de un modelo productivo colectivista, ha moldeado el sector agrario. El

hecho de que el 70% de la tierra productiva y que casi la totalidad del crédito al sector sea de origen público, evidencia la fuerza del Estado en el sector agrícola. En opinión de los autores del documento sobre Venezuela, que, a su vez, traducen un consenso nacional, estas políticas públicas han generado un desastre productivo de tal magnitud que, actualmente, es el único país que depende de las importaciones de alimentos para la subsistencia básica de su población. En consecuencia, el gran reto del país es disminuir drásticamente el papel del Estado en la agricultura, asegurar la propiedad privada de la tierra y restablecer el estado de derecho en el sector, garantizando seguridad jurídica, precios justos al productor, y seguridad a las personas y bienes. La disminución del papel del Estado y de capacidad de control sobre las personas y sus bienes también traerá consigo factores de fortalecimiento de la democracia a nivel sectorial y nacional. Se puede decir también que la experiencia venezolana ha puesto sobre la mesa el viejo debate sobre la centralidad del Estado en la economía en oposición a la iniciativa empresarial privada. El fracaso del Estado empresario venezolano pareciera reafirmar la tesis de que el papel fundamental del Estado no es ser empresario —los funcionarios públicos no tienen preparación técnica ni quienes asumen la dirección de empresas complejas tienen experiencia gerencial y, además, tienen corta vida como gerentes de las empresas por los frecuentes cambios de Gobierno—, sino que la función del Estado debe estar centrada en asegurar el ejercicio de la justicia y la igualdad ante la ley de los ciudadanos. Es decir, el Estado debe garantizar reglas de juego claras para los diversos actores sociales y ser un árbitro imparcial de la actividad de los distintos grupos privados ante la ley, para que así estos puedan expresar todo su potencial como productores de bienes y servicios con la calidad y en la cantidad requerida por la sociedad. Adicionalmente, el Estado debe tener una política bien financiada y con alta calidad técnica para apoyar los servicios de educación, de salud, de la seguridad pública y de infraestructura, que son factores esenciales para el desarrollo económico y social.

3.CONCLUSIONES GENERALES

Los cuatro estudios relativos a los casos de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela presentan un conjunto de situaciones relacionadas a los espacios rurales, la población que habita esos espacios, las políticas públicas, así como los desafíos y retos que enfrentan los países para solucionar sus problemas. A manera de conclusión, es interesante rescatar las principales diferencias y similitudes que enfrentan los países.

En primer lugar, generalmente se dice que la estructura agraria de América Latina es muy semejante. Estos cuatro estudios, por el contrario, muestran que cada país es un mundo propio, con escasas similitudes entre ellos. Los espacios rurales están en continuo cambio. Se nota una fuerte tensión entre las dinámicas de expansión de las empresas que, por lo general, los Gobiernos evalúan positivamente, con excepción de Venezuela, por los beneficios macroeconómicos que traen consigo grandes volúmenes de exportaciones de alimentos y materias primas, en comparación con la indecisión de Gobierno que caracteriza la atención de demandas de poblaciones rurales en condición de vulnerabilidad o la propia protección del medio ambiente. Si acaso existen respuestas de los Gobiernos para enfrentar las tensiones y conflictos que el escenario descrito genera, son, por lo general, insustanciales o con un sesgo favorable a la inversión privada, salvo en el caso de Venezuela.

En segundo lugar, sea por el influjo del neoliberalismo o por la imposición de un modelo colectivista en el agro venezolano, el hecho es que los cuatro países estudiados ofrecen valiosa información sobre los particulares procesos de desterritorialización a los que se encuentran sometidos pequeños y medianos propietarios, campesinos, agricultores familiares e indígenas con el objeto de recomponer antiguas escalas en la distribución del poder en el caso del Perú; de moldear una agricultura sin agricultores en Argentina; de introducir “la nueva ruralidad” en Colombia; o de profundizar el papel del Estado rentista en Venezuela. Frente a estos procesos, son incipientes, frágiles o

inorgánicas las respuestas de los gremios agrarios y organizaciones indígenas.

En tercer lugar, la discrecionalidad o estrechez con la que se maneja el concepto de ‘población rural’ en los cuatro países estudiados demuestra ser funcional a la retórica de los respectivos Gobiernos. Por un lado, puede servir para subestimar las proporciones de la población rural para fundamentar el establecimiento de la inversión privada en áreas supuestamente “poco habitadas”, como ocurre en Perú; para minimizar las demandas y expectativas de productores e indígenas sin mayor poder económico o capacidad de lobby, como en Argentina; para soslayar el real impacto de las décadas de conflicto armado y territorial que atraviesa el área rural, como en Colombia. Por otro lado, pueden sobreestimarla o subestimarla, dependiendo de cuán útil pueda ser el concepto de ‘poblador rural’ para el mantenimiento de las redes clientelares, como en Venezuela. Ahora bien, no se puede negar que los propios pobladores rurales, por las facilidades del transporte y acceso a servicios, entre otras razones, prefieran residir eventualmente en los centros urbanos. Esto es más claro con los trabajadores asalariados en zonas con cultivos intensivos en uso de mano de obra, pero también con algunos productores familiares y medianos productores, para los cuales los pueblos y ciudades constituyen un ambiente propicio. Todo esto suma en la dificultad para el tratamiento correcto del concepto de ‘población rural’.

En cuarto lugar, las instituciones públicas, la normativa y las políticas generadas por los cuatro Estados con el objeto de regular y dirigir el acceso, uso y control de la tierra, y el territorio, por lo general, no cumplen con los objetivos estipulados. En efecto, la mayoría de esta institucionalidad estatal tiene naturaleza nominal y, en menor medida, no tiene pretensiones de eficacia ante la realidad del proceso de toma de decisiones (lo que se puede considerar como poder real). Se aprecian diversas formas de ineficacia o ineficiencia. La superposición de funciones entre organismos nacionales, regionales y

locales es la más frecuente, pero no se pueden olvidar los problemas de corrupción o la cooptación de organismos públicos por parte de élites o poderes locales.

En quinto lugar, los cuatro estudios encomendados no ofrecen indicios sobre la existencia de actores sociales plenamente estructurados en el campo, como era usual a mediados del siglo pasado. Actualmente, los actores rurales son más difusos y responden a circunstancias concretas que afectan o amenazan sus intereses. En esa línea estratégica, algunos han logrado éxitos importantes en sus relaciones con los Gobiernos de turno, por ejemplo para el otorgamiento de títulos de propiedad sobre sus tierras, el reconocimiento de derechos especiales (como la consulta previa) o el mejoramiento productivo de sus parcelas. De todos modos, a escala local, buena parte de las organizaciones representativas de campesinos e indígenas suele estar sumergida en conflictos constantes con el Gobierno o la inversión privada, pero hay variaciones de acuerdo a los países.

Por último, si se pudieran resaltar los procesos más importantes en el área rural de los países estudiados, destacarían los cambios permanentes en el uso del suelo y los problemas generados por la expansión del control ejercido por el Estado o las empresas sobre tierras con aptitud para la producción exportable, sea de alimentos o materias primas. Adicionalmente, existen fenómenos de violencia interna, en unos casos producidos por la guerrilla o el narcotráfico, como en Colombia; en otros, por políticas de gobierno excesivamente controladoras que alteran el desarrollo de los procesos productivos como en Venezuela. También son relevantes los hechos de violencia que involucran a inversionistas mineros en el Perú o los que han desencadenado el acaparamiento de tierras en Argentina. En este contexto, los retos para el desarrollo refieren a la solución equitativa de los conflictos entre actores sociales, al fortalecimiento de la democracia principalmente a escala local, y al término de las situaciones de abuso, tanto de las

clases poderosas sobre las más débiles como del Estado sobre sus ciudadanos.

4.REFERENCIAS

Coronado, S. (2011). *Serie Marcos Legales de Acceso a la Tierra*. Roma: International Land Coalition y CISEPA.

Deere, C., Lastarria-Cornhiel, S. y Ranaboldo, C. (2011). *Women's land: Reflections on rural women's access to land in Latin America*. La Paz: International Land Coalition y Fundación TIERRA.

Eguren, F. (2006). "Reforma Agraria y desarrollo rural en el Perú". En F. Eguren (editor). *Reforma Agraria y desarrollo rural en la región andina*, pp. 11-31, Lima: CEPES.

Liversage, H. (2010). "Respuesta a la 'apropiación de tierras' y promoción de la inversión responsable en la agricultura". *Documentos ocasionales del FIDA*, n° 2, diciembre, pp. 1-14.

Soto, F. y Gómez, S. (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: FAO.



RED
Territorios
Visibles

RED LATINOAMERICANA de OBSERVATORIOS de la TIERRA y el TERRITORIO

Conforman la RED:

