

Paolo Groppo

Oficial de Desarrollo Territorial | División de Tierras y Aguas | FAO
paolo.groppo@fao.org

**WHY THE NOTION OF
AGRARIAN REFORM IS
LOSING CURRENCY IN
LATIN AMERICA**

**POURQUOI L'IDÉE DE
RÉFORME AGRAIRE
EST EN PERTE
DE VITESSE EN
AMÉRIQUE LATINE**

**POR QUÉ LA IDEA DE
REFORMA AGRARIA
ESTÁ PERDIENDO
VIGENCIA EN
AMÉRICA LATINA**

ABSTRACT

AGRARIAN REFORM

SOCIAL MOVEMENTS

TERRITORIAL NEGOTIATIONS

LOCAL MANAGEMENT

The topic of agrarian reform in Latin America has undergone significant change in recent times. Although social movements have been active, the governments of the region have adopted a more prudent approach. The result has been a wider disconnect between rural and indigenous populations and their government representatives.

The quest for market competitiveness and political stability cannot overshadow the poverty and wretched living conditions of many of the marginalized, who want to participate in the decision-making processes, both locally and at higher levels.

Paradoxically, the risk of greater tensions over natural resources also carries a message of hope: it is

RÉSUMÉ

RÉFORME AGRAIRE

GROUPES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

NÉGOCIATIONS TERRITORIALES

GESTION LOCALE

En Amérique latine, le concept de réforme agraire a considérablement évolué ces derniers temps. Si la société civile a joué un rôle actif en la matière, les gouvernements de la région se montrent de plus en plus prudents, si bien que les paysans et les populations autochtones se sont détournés de leurs représentants gouvernementaux.

La quête de compétitivité sur les marchés et la nécessaire stabilité politique ne sauraient faire oublier la pauvreté et la misère dans lesquelles se trouvent un grand nombre d'exclus, qui entendent participer à la prise de décision, tant sur le plan local qu'à des niveaux supérieurs.

Paradoxalement, le risque d'exacerbation des conflits liés aux ressources naturelles est aussi

SUMARIO

REFORMA AGRARIA

MOVIMIENTOS SOCIALES

NEGOCIACIONES TERRITORIALES

GESTIÓN LOCAL

El tema de la reforma agraria en América Latina ha venido sufriendo cambios importantes en los periodos más recientes. A pesar del protagonismo de los movimientos sociales, se constatan actitudes más prudentes por parte de los gobiernos de la región. Esto ha resultado en un aumento de la disidencia de los campesinos e indígenas hacia sus representantes gubernamentales.

La búsqueda de competitividad en los mercados y la necesaria estabilidad política no pueden ocultar la situación de pobreza y miseria que padecen una gran cantidad de excluidos, que pretenden participar en los mecanismos de toma de decisiones, tanto localmente como a niveles superiores.



© FAO/G. Bizzarri



© F. Crisolia



© FAO/G. Bizzarri

no longer possible to envisage the management of natural resources without involving the local actors. The author proposes a territorial social pact drawn from a common platform of representatives of the weakest and/or most marginalized actors.

porteur d'un message d'espoir: il n'est aujourd'hui plus possible d'envisager la gestion des ressources naturelles sans dialogue avec les acteurs locaux. L'auteur propose un pacte territorial social à partir d'une plateforme commune de représentants des parties prenantes les plus faibles et/ou marginalisées.

Es paradójicamente a partir del riesgo de un posible aumento de los conflictos ligados a los recursos naturales que surge un mensaje de esperanza: ya no es posible pensar en una gestión de los recursos naturales al margen del diálogo con los actores locales. El autor propone contemplar un pacto territorial de sociedad a partir de una plataforma común de los representantes de los actores más débiles y/o excluidos.



INTRODUCCIÓN

Hubo un tiempo, digamos hasta la revolución mexicana, cuando en América Latina nadie se preocupaba por las condiciones de vida en el campo, sus desigualdades y miseria. Es con la llegada de Pancho Villa y Emiliano Zapata, que estos 'miserables' entran en la historia por la puerta grande. Sus reivindicaciones ganan legitimidad y la clase política empieza poco a poco a darse cuenta de que existe un problema de hambre y de tierra.

Varias investigaciones demostraron las relaciones profundas existentes entre el hambre en las zonas rurales y la mala distribución de la tierra, dándole así argumentos fuertes a la necesidad de implementar reformas agrarias como medidas para luchar contra el hambre (de Castro 1946).

Con el pasar de los años, en particular al final de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión agraria cobró intensidad en varias partes del mundo. Estados Unidos, fuerte en su posición de vencedor de la guerra, ordenó una reforma agraria profunda en Japón, en contra de aquellos grupos sociales que habían conducido al país a la guerra. Del mismo modo, otras reformas agrarias fueron impuestas en Taiwán, Corea del Sur y Filipinas. En los países del recién creado bloque socialista también se llevaron a cabo varias reformas agrarias, al igual que en la China comunista y en Italia.

En la región latinoamericana recordamos la reforma agraria de Bolivia y el intento de hacerla en Guatemala durante los años 50. Bolivia vivió una profunda conmoción social a causa de las generalizadas ocupaciones de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de 1950. Cuando el Movimiento Nacionalista Revolucionario tomó el poder en abril de 1952 no tenía claro su programa respecto a la cuestión de la tierra; aunque había formulado varios diseños provisionales, éstos no llegaban a la propuesta explícita de una reforma agraria. Dicha reforma se realizó como consecuencia de la rebelión indígena y de la toma de tierras. Un año después de que el Gobierno Revolucionario entrara en funciones, se promulgó el Decreto que dio legalidad a la liberalización de la fuerza de trabajo rural-indígena y al reparto de tierras.

En el caso guatemalteco, el tema agrario apareció durante la presidencia de Jacobo Arbenz entre 1951 y 1954, siendo uno de los temas centrales de

Al final de la Segunda Guerra Mundial la cuestión agraria cobró intensidad en varias partes del mundo

su programa. El objetivo era modificar una estructura agraria dominada por grandes terratenientes, en particular por las compañías extranjeras.

El Decreto de reforma agraria indicaba como prioridad "desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general" (Decreto 900, Artículo 3). Las dificultades surgieron en el momento de valorar la tierra a expropiar debido a que el Gobierno de Guatemala propuso usar los mismos valores catastrales declarados por la empresa, que eran muy bajos, y pagarle en bonos de la reforma agraria. Esto provocó una inmediata reacción del Gobierno estadounidense que montó una operación para derrocar al Gobierno guatemalteco, cosa que logró hacer en 1954.

Las tensiones sociales eran fuertes en muchos países y cuando Fidel Castro derrocó la dictadura de Batista en Cuba, una de las primeras leyes que firmó fue la Ley de Reforma Agraria en mayo de 1959. Esta ley propuso, entre sus principales objetivos formales, la diversificación de la industria y la supresión de la dependencia del monocultivo azucarero. El Gobierno Revolucionario, con la implantación de esta ley, pretendía dar resguardo y estímulo a la industria e impulsar la iniciativa privada mediante los necesarios incentivos, la protección arancelaria, la política fiscal y la acertada manipulación del crédito público, el privado y todas las otras formas de fomento industrial.

Los términos en que se planteaba la reforma del régimen de tenencia de la tierra, tal como los concebía la ley, condujeron al deterioro de las relaciones diplomáticas y comerciales con los Estados Unidos. Los dos aspectos conflictivos del texto legal fueron el límite máximo de extensión de tierra que podría poseer una persona natural o jurídica (Artículo 1) y la forma de pago por las expropiaciones (Artículo 31). El Artículo 31 de la Ley de Reforma Agraria estableció que las indemnizaciones por concepto de expropiación se cubrirían mediante bonos de la deuda pública pagaderos a 20 años, con un interés anual no mayor del 4,5 por ciento. Esta disposición era inconstitucional, pues violaba el Artículo 24 de la Ley Fundamental, que había puesto en vigor el Consejo de Ministros del Gobierno Revolucionario, que exigía el pago previo y en efectivo de la indemnización fijada judicialmente en caso de expropiaciones realizadas por causas justificadas y utilidad pública o interés social. Lo que hubiera podido resolverse en la mesa



de negociaciones se convirtió en un enfrentamiento ultranacionalista con los Estados Unidos, bajo los gritos de "¡La reforma agraria va!", trayendo como consecuencia una escalada de mutuas represalias y de enemistad entre ambas naciones.

A partir de los sucesos cubanos la política pasa a mezclarse definitivamente con la cuestión agraria. El miedo inspirado por la Revolución y el fracaso de Playa Girón obligaron a Estados Unidos a imponer a sus aliados en la región unas seudoreformas agrarias a través del programa 'Alianzas para el Progreso' que fue lanzado en Punta del Este en 1961 (Alegrett 2003).

Los procesos reformistas que de allí en adelante se dieron fueron en su mayoría relativamente blandos, debido a que el propósito principal no era liquidar los sistemas agrarios existentes, sino estimular modificaciones para reducir la presión social y evitar que ésta se uniera a movimientos políticos de corte revolucionario.

El listado es bastante largo y un recorrido ideal podría empezar con la minimalista reforma de Alessandri en Chile en 1962, seguida por la Ley de Reforma Agraria de Frei Montalvo, que culminó en la profundización del proceso expropiatorio y reformador por parte del Gobierno del presidente Salvador Allende entre 1970 y 1973. En Perú se realizó una de las reformas agrarias más radicales de América del Sur. El Gobierno del general Juan Velasco Alvarado culminó en un ciclo que puso fin al largo periodo en el que las haciendas tradicionales organizaban la sociedad y la economía provincianas en gran parte del país. La radicalidad de la reforma es mejor apreciada si se considera que el 71 por ciento de las tierras de cultivo bajo riego, que habían sido de propiedad privada, fueron expropiadas y adjudicadas; lo mismo ocurrió con el 92 por ciento de las tierras de cultivo de secano y el 57 por ciento de los pastos naturales. El porcentaje de beneficiarios, sin embargo, no fue tan espectacular: alrededor de una cuarta parte de familias rurales (370 mil) (Eguren 2006).

Como se puede ver se trató de procesos distintos, con visiones y modalidades diferentes en los distintos países. Los resultados de estas reformas son heterogéneos, ya se analicen bajo los aspectos económicos, sociales y/o políticos. Se recomienda la lectura del artículo de Kay (1998)

En Perú se realizó una de las reformas agrarias más radicales de América del Sur

para hacerse una idea bastante objetiva y completa. Es opinión compartida entre los especialistas que se puede considerar cerrada la primera gran etapa de la reforma agraria en Chile tras el golpe militar de 1973.

Durante la 'década perdida'¹ de los años 80 la cuestión agraria perdió importancia en la región latinoamericana y en el mundo en general, a pesar de los esfuerzos realizados con la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) celebrada en 1979 en Roma por parte de la FAO.

Sin embargo, es durante este mismo periodo que se gesta el proceso de reforma agraria que más ha marcado el imaginario colectivo en estas últimas décadas: el caso de Brasil. A partir de 1983, diversas entidades (Contag, CPT, Cimi) lanzaron una campaña nacional para la reforma agraria, hasta que el tema fue incorporado en el programa de campaña de Tancredo Neves en 1984 y al año siguiente, el nuevo presidente de la República José Sarney anunció el Primer Plan Nacional de Reforma Agraria, combatido duramente por parte de los grandes propietarios reunidos en la Unión Democrática Ruralista (UDR).

Emerge en este contexto el que será uno de los grupos más organizados en torno al tema agrario: el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, más conocido como MST. Los movimientos sociales rurales de los años 80 y el MST en particular, se constituyen como un campo de resistencia política contra el orden social y asimismo contra las organizaciones formales de representación social que no los aceptan. "La resistencia, de esta forma, se caracteriza por un fuerte resentimiento, que busca amparo en la lectura de la Biblia [...]. El misticismo retorna como energía moral de los segmentos sociales que se sienten abandonados. De allí su nítido carácter autónomo, frente a los partidos políticos y a las estructuras formales de representación. De allí también un discurso inundado de simbología, la naturaleza teleológica (casi profética) de las consignas. De allí la preferencia por estructuras de

Durante los años 80 la cuestión agraria perdió importancia en la región latinoamericana

¹ 'Década perdida' es un término empleado para designar un periodo de estancamiento en un país o región. Se utilizó por primera vez en Gran Bretaña para designar al periodo de la posguerra (1945-1955). Se volvió a usar para describir la depresión económica de América Latina en la década de 1980. http://es.wikipedia.org/wiki/Decada_perdida consultada el 13 de agosto de 2010.



organización horizontales, el *asamblearismo* en la toma de decisiones, la fuerte desconfianza con relación a las instituciones públicas" (Ricci 2005).

La caída del Muro de Berlín en 1989 y la subsiguiente desaparición de la Unión Soviética provocaron unos cambios importantes en el tema. El reconocimiento de la existencia de un problema ligado a la concentración de la tierra por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial estimula a varios países a retomar el interés por esta cuestión. La tierra es vista como un bien económico (dicho de otro modo: como un activo, algo que se puede valorar en términos monetarios) como cualquier otro y la modificación de las estructuras agrarias ya no son políticas de gobierno sino operaciones de mercado que hay que estimular para una mejor eficiencia económica. El ejemplo paradigmático es la modificación en 1992 del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917² que abre las puertas a las ventas de las tierras ejidales y rompe uno de los tabúes principales de la reforma agraria mexicana (Barahona 2002).

El modelo propuesto va asumiendo una connotación bastante clara a pesar de los cambios continuos de nombre: 'reforma agraria negociada', 'community-based', 'community-managed', 'market-friendly' y 'market-assisted', 'market-led', 'market-based', 'willing-seller-willing-buyer', 'non-confiscatory' y finalmente 'decentralized land-reform' (Lipton 2009). Este modelo implica un papel central del mercado y uno muy secundario del Estado.

Por su parte, los movimientos campesinos vienen elaborando su propia visión del tema agrario: se vincula la cuestión de la distribución de la tierra al tema de la soberanía alimentaria, una visión del campo no solo como lugar de producción económica sino como tejido social, con énfasis en el papel del

Los movimientos campesinos vienen elaborando su propia visión del tema agrario: se vincula la cuestión de la distribución de la tierra al tema de la soberanía alimentaria

² El símbolo más significativo de las corrientes neoliberales que azotan a América Latina ha sido el cambio en 1992 del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917, que había abierto el camino a la primera reforma agraria latinoamericana y que había consagrado a la petición de 'tierra y libertad' de los campesinos sublevados un papel principal. Antes de 1992 ningún gobierno se había atrevido a modificar este principio clave de la Constitución de México, pero las fuerzas de la globalización y del neoliberalismo demostraron ser demasiado fuertes y el gobierno se arriesgó a abordar la hasta ahora vaca sagrada (Randall 1996). La nueva ley agraria marca el final de las reformas agrarias de México. Permite la venta de la tierra de la zona y el establecimiento de empresas conjuntas con inversores privados incluyendo capitales extranjeros, indicando de ese modo el compromiso de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). C. Kay art. cit.

ser humano como actor principal de estos procesos, ya sea de tipo individual o ya sea preferentemente, de tipo cooperativo (IIAR 2006). El país en el que más se han acercado las posiciones entre movimientos sociales y gobierno en torno al tema agrario, a partir del final de los años noventa, ha sido Brasil.

Con la progresiva vuelta a la democracia en este país, se asiste a una general reconsideración de las políticas anteriores: refinanciamiento de la deuda agraria, tasas de interés preferencial para el crédito agrícola con exenciones de impuestos para ciertos rubros, fin del congelamiento de los precios agrícolas, devaluación de la tasa de cambio en 1999, restricción de importaciones de alimentos de países fuera del MERCOSUR y, fundamentalmente, el apoyo financiero creciente, en particular al sector de la agricultura familiar y el aumento relevante de los asentados durante la reforma agraria. Si nos limitamos al periodo 1994–2002 son casi 600 mil las familias asentadas, con un promedio anual de casi 75 mil familias (Guanziroli 2003).

A la creciente importancia del tema agrario en el gobierno de Fernando Enrique Cardoso corresponde un aumento de la violencia contra los líderes campesinos, como confirma la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT)³: “en los últimos diez años, 8.082 conflictos violentos por la tierra han arrojado un saldo de 379 asesinatos (de líderes campesinos, sacerdotes, monjas, abogados)” (Sampaio 2005). El momento culmen fue abril de 1996 cuando en el municipio de El Dorado do Carajás, en el Estado de Pará, la policía militar estatal mató a 17 campesinos sin tierra.

Las repercusiones mundiales fueron muy fuertes, obligando al gobierno a acelerar sus políticas agrarias. Fue así creado un nuevo ministerio extraordinario para la política de la tierra y el recién elaborado Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF) empezó a recibir recursos y apoyo político.

La victoria electoral de Lula y del Partido de los Trabajadores (PT), con un fuerte apoyo de los movimientos sociales, pareció señalar una victoria general de todos los que abogaban por el tema de la reforma agraria y esto no solo en Brasil.

3 www.cptnacional.org.br/index.php



Sin embargo, pocos meses fueron suficientes para que los movimientos sociales se dieran cuenta de que las condiciones eran mucho más complicadas y de que entre las promesas electorales y la realidad cotidiana había un mar que no cesaría de ampliarse en los años siguientes. En cierto modo, el caso brasileño es paradigmático de los cambios sucesivos: el tema de la reforma agraria, bandera del PT cuando era oposición, cobra una nueva dimensión, más moderada, una vez que el PT llega al poder: las articulaciones de fuerzas, las dinámicas de los mercados mundiales, la necesidad de mantener la 'confianza' de los inversores extranjeros, etc. Todos estos argumentos plantean una necesidad, difícil de admitir públicamente, de repensar a fondo el tema de la reforma agraria.

Desde los primeros días del nuevo gobierno se anunció la formulación de un nuevo plan de reforma agraria, pidiendo a un conocido especialista (un intelectual orgánico de los movimientos sociales, Plinio de Arruda Sampaio) que liderara este proceso. La propuesta proponía como objetivo asentar a 1 millón de familias en los 4 años de la Presidencia Lula, apuntando a un cambio de gran magnitud en la estructura agraria del país. A los pocos días de haber entregado este documento, el gobierno salió a presentar una versión que fue calificada inmediatamente de más realista ya que los objetivos se reducían sustancialmente: 400 000 familias hasta finales de 2006.

Los primeros años del gobierno Lula se caracterizaron por un aumento evidente de la conflictividad en el campo, principalmente en las zonas de agricultura más moderna (Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, Tocantins, sul do Maranhão, oeste de Bahía, norte de Espírito Santo). El agronegocio aumentó su peso dentro del nuevo gobierno, con el nombramiento del presidente de la Asociación Brasileña de Agronegocio, Roberto Rodrigues, como Ministro de Agricultura y de Luis Fernando Furlan, propietario de una de las mayores empresas brasileñas del sector agroindustrial, como Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio. Finalmente, es en este periodo que se libera la plantación y comercialización de productos transgénicos, en particular la soja. (Porto-Gonçalves 2005).

Los movimientos sociales y el MST entre ellos, defendieron al comienzo esta versión realista, basándose en la difícil situación económica y en la

necesidad de mantener los acuerdos con el FMI. Sin embargo, poco a poco la situación cambió y las opciones del gobierno en materia agraria empezaron a provocar posicionamientos más críticos.

Si bien es cierto que los datos sobre la concentración de la tierra confirman una situación similar a la de los años 60, injusticia que los movimientos sociales quieren combatir en todos los países con consignas similares a "¡Reforma agraria ya!", también es evidente que el mundo agrario ha cambiado y que las relaciones sociales en el campo ya no son las mismas que 30 o 40 años atrás. Los procesos de 'modernización conservadora' han llevado a modificar las estructuras agrarias de varios países, no necesariamente a favor de equilibrios más democráticos, con lo que se necesita actualizar las reflexiones y el debate.

Es así como, poco a poco, se viene redescubriendo la necesidad de pensar o, más bien, de repensar la cuestión agraria en América latina y en el mundo. El primer momento clave fue el Foro Mundial de la Reforma Agraria 'Pascual Carrión'⁴, organizado en 2004 por un Comité Internacional presidido por el CERAI⁵ de España, con una amplia participación de la sociedad civil y de los movimientos campesinos internacionales. El segundo lo protagonizó la FAO, con el impulso de los gobiernos de Filipinas y Brasil, que organizó la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) celebrada en Porto Alegre en 2006⁶, veintisiete años después de la celebrada en 1979.

En ambos casos se trató de momentos de diálogo y de confrontaciones leales y abiertas, buscando elementos para reconstruir una agenda agraria dentro de las agendas de los gobiernos. El punto central de ambas reuniones fue el reconocimiento del carácter dinámico de estos procesos agrarios. Se constató la necesidad de actualizar el diagnóstico de este tema.

4 Ingeniero Agrónomo, redactor de La ley de Reforma Agraria promulgada en 1932 por la II República Española.

5 Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (FMRA), <http://www.fmra.org/>

6 www.icarrd.org/sito.html



Se reconoció la existencia de factores dominantes, como es el caso de la economía de mercado y se puso de manifiesto la necesidad de aprender a competir internacionalmente, así como la emergencia de nuevos o, si se quiere, viejos actores que demandan una representación social de otro tipo: ya se trate de los pequeños productores familiares o las mujeres rurales, los pescadores artesanales y/o los pueblos indígenas.

LA APARICIÓN DE LA TERRITORIALIDAD Y LA PROGRESIVA PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LA REFORMA AGRARIA

El tema de la reforma agraria siempre ha generado discusiones respecto a su definición conceptual, su política y sus resultados prácticos. Por un lado, encontramos partidarios de la necesidad de reformas radicales en las estructuras agrarias y por otro lado quien considera concluido (en la mayoría de los países de la región, no necesariamente en todos) el periodo histórico de implementación de dichas reformas y que prioriza la modernización de las explotaciones de todos los segmentos, especialmente de los más pequeños y de las filiales productivas.

Poco a poco se configura la idea de una reforma agraria no-agrícola. Es decir, la idea de una reforma que traiga consigo un conjunto de medidas que estimulen el empleo a través del apoyo a actividades sin relación con la agricultura. De allí viene surgiendo la discusión sobre el *rurbano* (fusión de normas de vida urbanas y rurales) llegando progresivamente al tema de la territorialidad. Este asunto estaba teniendo un auge importante en Europa, debido a la necesidad de repensar profundamente la política agrícola comunitaria y la cuestión de la territorialidad pasó a ser la nueva frontera del debate. Varios organismos internacionales empezaron a prestarle más atención y rápidamente pasó a formar parte del debate regional latinoamericano. El lanzamiento oficial podemos datarlo en 2002, año en que aparecieron las primeras publicaciones dedicadas a la cuestión de la territorialidad (Abramavay 2002, Echeverri y Ribero 2002, FAO 2002).

La FAO participa en este debate a través de una propuesta, proveniente de los trabajos anteriores en materia de sistemas agrarios y de agricultura familiar, basada en los principios del diálogo y de la negociación (FAO 2005).

Viene surgiendo la discusión sobre el rurbano llegando progresivamente al tema de la territorialidad

Las constataciones de la multifuncionalidad del paisaje agrario; de la competencia creciente por parte de numerosos actores procedentes de distintos horizontes y también de la emergencia de algunos nuevos; del aumento de los conflictos a causa de los recursos son las que han llevado a estimular una reflexión amplia, a partir de las acciones pasadas, con aportes internos y externos a la organización.

La visión que implica el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado es que las estructuras agrarias de hoy no son las mismas que las de las décadas anteriores; es necesario "aprender haciendo" y frente a una inestabilidad general en el campo, generada por un conjunto de factores internos y externos, se necesita pensar en mecanismos de diálogo político donde las organizaciones campesinas, los pueblos autóctonos, las mujeres rurales, los pescadores artesanales, etc. sean reconocidos como agentes importantes en la búsqueda de nuevas articulaciones sociales que apunten a modificar las asimetrías de poder existentes.

El punto de partida de esta visión está representado por lo que Mazoyer llamaría la evolución y diferenciación de los sistemas agrarios de los países hoy en día 'desarrollados' (Mazoyer y Roudart 2001), apuntando al papel central que la agricultura familiar tuvo en el proceso de acumulación capitalista de los países del Norte. En este sentido, es necesario estimular procesos de reforma agraria para mejorar la distribución de la tierra, aspirando a la creación de sectores de agricultura familiar que puedan competir en el mercado, valorando no solo la dimensión económica sino también la promoción de una visión agroecológica tal como la recomienda Altieri (2008).

Frente a estos planteamientos, se observa el mantenimiento de las consignas de los movimientos sociales sobre la necesidad de una reforma agraria, con un planteamiento que trata de incluir el conjunto de actores del campo y del mar (productores con pocas tierras o carentes de ellas,, pescadores, pueblos indígenas) con una vinculación muy estrecha al tema de la soberanía alimentaria. Es la posición expresada durante la CIRADR. Sin embargo, es bastante evidente que estos planteamientos no logran traducirse de forma masiva en agendas de gobierno, ni siquiera en aquellos que más simpatías muestran hacia los movimientos campesinos.

Se necesita pensar en mecanismos de diálogo político donde el conjunto de actores locales sean reconocidos como agentes importantes en la búsqueda de nuevas articulaciones sociales



Es precisamente esto lo que me motiva a hablar de un repliegue de los movimientos y a una progresiva pérdida de vigencia del tema de la reforma agraria en la región latinoamericana en particular, para terminar con unas consideraciones personales a partir de los principios de la CIRADR.

CONCLUSIONES

La hipótesis que sostengo sobre la pérdida de protagonismo de los movimientos campesinos en estos años recientes está relacionada con la 'decepción' relativa a los pocos resultados obtenidos en aquellos países y con aquellos gobiernos que eran considerados más afines a sus problemáticas. Entre ser oposición y ser gobierno hay grandes diferencias y muchos de los sueños se transformaron en pesadillas, provocando una resaca de la cual no se han recuperado todavía. Estos han sido años en los que, por la presencia de un gran número de gobiernos progresistas en la región, era legítimo pensar que el tema agrario podría ser retomado a partir de perspectivas nuevas. Las lecciones de la modernización del agro chileno, bajo los Gobiernos de la Concertación, con su capacidad de unirse a los sectores empresariales con un fuerte empuje de la agricultura campesina, podían ser un punto de partida muy interesante, así como las experiencias cooperativas que varios movimientos estaban proporcionando en la parte de transformación y comercialización de la producción. La aparición del comercio justo, el nuevo interés por prácticas conservacionistas y la necesaria mayor disponibilidad política de los sectores conservadores podían ser todos elementos interesantes no solamente para el debate sino también para unas políticas más activas en la cuestión de la estructura agraria latinoamericana.

En cambio, las experiencias políticas de varios de esos gobiernos progresistas han resultado en un aumento de la disidencia de los movimientos campesinos e indígenas hacia sus representantes gubernamentales. Y es que en las décadas anteriores era más fácil para los grupos políticos de oposición recetar cambios estructurales puesto que de allí surgía la alianza natural con los movimientos sociales que articulaban esa lucha en el campo.

Pasar a tener responsabilidades de gobierno ha enfriado mucho los entusiasmos y casi ninguno de los gobiernos se ha atrevido a enfrentar estructuralmente el tema agrario. Los movimientos parecen ser más débiles y con poca capacidad para formar alianzas políticas que les permitan volver a ocupar un espacio central en el quehacer político gubernamental. Las luchas indígenas van por su lado y, a pesar de que hay elementos que muestran una cierta cercanía y alianzas tácticas con los movimientos campesinos, los caminos parecen ser divergentes todavía, al menos a medio plazo.

El escenario se presenta más complicado aún cuando consideramos el nuevo auge de la competición por la tierra a partir de la crisis alimentaria de un par de años atrás (Merlet 2010). El acaparamiento de tierras por parte de grandes poderes ya sean éstos de índole nacional o internacional, pública o privada, empieza a darse también en la región latinoamericana, con un modelo productivo de tipo extractivista, precisamente lo contrario a lo que consideramos necesario para estos países (GRAIN 2010). Si bien es cierto que las luchas y los conflictos locales continúan, la opinión pública está menos sensibilizada e incluso podría decirse que está cansada de esto.

No obstante, aunque el tema de la reforma agraria, particularmente en los moldes antiguos, no parece ya ser practicable ni prioritario para los gobiernos de la región, es cierto que sigue existiendo un problema, una cuestión agraria. En efecto, la búsqueda de competitividad en los mercados y la necesaria estabilidad política que los gobiernos quieren mostrar para atraer inversiones internacionales no pueden ocultar una situación de pobreza y miseria que padecen una gran cantidad de excluidos que, hoy en día, y esto sí que es diferente, pretenden entrar a participar en los mecanismos de toma de decisiones, ya se refieran a sus territorios locales o a niveles superiores, regionales y nacionales.

A partir de esta observación y de la constatación del riesgo de un posible aumento de los conflictos ligados a los recursos naturales, a las tierras y al agua, surge un mensaje de esperanza. Considero necesario que una sociedad organizada siga aspirando a "otro mundo"; hoy en día no es posible pensar en una gestión de los recursos naturales realizada fuera de interlocuciones con los actores locales. El lugar que las organizaciones campesinas se han



ganado como interlocutores de las demás fuerzas político-económicas debe ser mantenido y reforzado. Sin embargo, para reducir la fragilidad actual y transformar en algo estructural estos espacios de diálogo y negociación, parece necesario que los movimientos sociales miren hacia adentro con modestia, algo que no siempre los caracteriza. Ya no se puede aceptar que las fuerzas sociales, además de limitadas, se dividan en centenares de pequeñas fuerzas a veces más interesadas en lograr su propia visibilidad que en articular una plataforma común. Ha llegado el momento de decirse que no es posible continuar así. Unir fuerzas significa aprender a negociar unos intereses comunes, hacia una plataforma de verdadera colaboración.

También será necesario pensar en alianzas fuera de los sectores tradicionales con segmentos del sector privado y/o organismos internacionales. La agenda futura del tema de la tierra deberá articular muchas más variables que antes: no sólo luchar contra un reconcentramiento de la misma o contra el creciente acaparamiento (en otras palabras, el peso creciente que tienen las grandes cadenas de supermercados) sino preocuparse por la dimensión de género, ambiental, la calidad de los productos y finalmente por lo que significa para el ser humano relacionarse con su herencia, que se halla representada por sus paisajes y territorios, productores de cultura e historia.

También será necesario pensar en alianzas fuera de los sectores tradicionales con segmentos del sector privado y/o organismos internacionales

AGRADECIMIENTOS

Las opiniones expresadas son a título personal. Agradezco a Carolina Cenerini, Luisa Elena Guillén Dordelly, Marilu Franco, Vicent Garces, Sevy Madureira, Michel Merlet, Pablo Siderski, Octavio Sotomayor y Francisco Carranza todas sus sugerencias y comentarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R. 2002. "Desenvolvimento rural territorial e capital social". En: Sabourin, Eric. P. & Teixeira, Olivio. A. (eds) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília. Embrapa-Cirad-Ufpb.
- Alegrett, R. 2003/2. "Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina". *Reforma agraria, colonización y cooperativas*. Roma, FAO.
- Altieri, M. 2008. *Small farms as a planetary ecological asset: Five key reasons why we should support the revitalization of small farms in the Global South*. (disponible en www.foodfirst.org/en/node/2115, consultado 19 agosto 2010.)
- Barahona, A. Ch. 2002. *Tierra, agua y maíz: Realidad y utopía*. Morelos. México. UNICEDES.
- Castro de, J. 1946. *Geografia da Fome*. Editora O. Cruzeiro. Río de Janeiro.
- Decreto de reforma agraria de Guatemala. 1952. Decreto 900, Artículo 3. 17 junio 1952. citado en Zachrisson. "La peste bubónica en Guatemala. La reforma agraria de arbenz". *Eleutheria*. Guatemala, Universidad Francisco Marroquin. (disponible en www.eleutheria.ufm.edu/ArticulosPDF/071211_Pestebubonicadearbenz.pdf)
- Echeverri, R. & Ribero, M.P. 2002. *Nueva ruralidad: Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San José, IICA.
- Eguren, F. 2006. *La reforma agraria en el Perú*. Presentado en la consulta de expertos en reforma agraria en América Latina 11 y 12 de Diciembre 2006. Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- FAO. 2002. *Le diagnostic territorial participatif vers la table de négociation : orientations méthodologiques*. Documento de trabajo. Roma, FAO.
- FAO. 2005. *Desarrollo territorial participativo y negociado*. Roma, FAO. (disponible en www.fao.org/sd/dim_in3/in3_060503_es.htm).
- GRAIN. 2010. *El nuevo acaparamiento de tierras en América Latina* (disponible en www.grain.org/articles/?id=62, consultado el 11 agosto 2010).
- Guanziroli, C. 2002. "O porque da reforma agrarian". *Econômica*. Revista de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense v. 4, n.1. Niterói. (disponible en www.uff.br/revistaeconomica/economica.htm, consultado el 4 agosto 2010.)
- IIAR. 2006. *Territorios – Reforma agraria integral*. Publicado por el Instituto de Investigaciones Agrarias y Rurales 2. a calle 16-60 zona 4. Mixco, Guatemala



- Kay, C. 1998/2. "Latin America's agrarian reform: lights and shadows". En *Reforma agraria, colonización y cooperativas*. Roma, FAO. (disponible en www.fao.org/docrep/x1372t/x1372t02.htm)
- Lipton, M. 2009. *Land reform in developing countries – Property rights and property wrongs*. New York, Routledge.
- Mazoyer, M. & Roudart L. 2001. *História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Lisboa, Instituto Piaget.
- Merlet, M. 2010. "Les grands enjeux de l'évolution du foncier agricole et forestier dans le monde". En *Etudes foncières*, no. 143, enero-febrero 2010.
- Porto-Gonçalves, C. W. 2005. "A nova questão agrária e a reinvenção do campesinato: o caso do MST". En *Observatorio Social de América Latina*, año VI, no. 16. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ricci, R. 2005. "A trajetória dos movimentos sociais no campo: história, teoria social e práticas de governos". *Revista Espaço Acadêmico* no. 54. (disponible en www.espacoacademico.com.br/054/54ricci.htm).
- Sampaio, P. A. 2005. "La reforma agraria en América Latina: una revolución frustrada". En *Observatorio Social de América Latina*, año VI, no. 16. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.



