



TIERRA,
REFORMA
AGRARIA,
USO Y
PROPIEDAD



Subvencionado por:



INDICE

1. Introducción

2. La importancia de la tierra agraria para la agricultura duradera y la soberanía alimentaria

- 2.1. Compatibilidad entre estrategias institucionales de sustentabilidad y el futuro de las actividades agrarias
- 2.2. La tierra como factor clave para la independencia de la población agraria
- 2.3. La tierra como sujeto de valores apreciados por diferentes sociedades como la configuración paisajística y los agroecosistemas
- 2.4. Empleo racional de fondos públicos

3. Procesos de pérdida, privatización y concentración de tierra agraria

- 3.1. La pérdida de la tierra agraria: competencia para el uso del suelo
- 3.2. La privatización y concentración de la tierra agraria en manos de pocos intereses

4. Reforma Agraria

- 4.1. Introducción
- 4.2. Bases de la Reforma Agraria: Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- 4.3. Las Reformas Agrarias del siglo XX.
- 4.4. La Reforma Agraria del siglo XXI.
- 4.5. Reforma Agraria de Mercado: tesis del Banco Mundial y crítica de la Campaña Global por la Reforma Agraria.
- 4.6. Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (FMRA).
- 4.7. Reforma Agraria sin exclusiones a las mujeres.
 - 4.7.1. Las mujeres en la agricultura y la seguridad alimentaria.
 - 4.7.2. Sin exclusiones a las Mujeres: ¡Reforma Agraria Ya!
- 4.8. Declaración de La Vía Campesina en el FMRA: retos para la Reforma Agraria Integral.
- 4.9. Ejemplos actuales de reforma agraria en América Latina

5. Sistemas de tenencia de la tierra

6. Situación en la CAPV

- 6.1. El difícil acceso a la tierra agraria
- 6.2. Destrucción y pérdida de tierra agraria. Algunos datos
- 6.3. Protección de tierras agrarias: LOT, DOT, PTPs y PST
- 6.4. PTS Agroforestal
- 6.5. Plan de Jóvenes Agricultores de la CAPV
- 6.6. Ley de Arrendamientos Rústicos
- 6.7. Reflexiones finales

7. Conclusiones y reivindicaciones

Fuentes Consultados

Agradecimientos



2. LA IMPORTANCIA DE LA TIERRA AGRARIA PARA LA AGRICULTURA DURADERA Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

En este apartado se analiza brevemente por qué se considera imprescindible el acceso y disponibilidad de tierra agraria para cualquier modelo agrario duradero y, por ende, para aportar a la soberanía alimentaria. Lo que a continuación se exponen son razones tanto físicas como sociales y económicos y son íntimamente interrelacionados y como tales deben interpretarse.

2.1. Compatibilidad entre estrategias institucionales de sustentabilidad y el futuro de las actividades agrarias

En primer lugar, múltiples estudios científicos de tipo físico-químico, conjuntamente con análisis de corte socio-económico, han conducido al reconocimiento de la necesidad de racionalizar de alguna manera las actividades humanas para evitar la destrucción de las bases físicas de su propia existencia: el agua, la tierra, las plantas... A nivel tanto internacional como local se están redactando "Estrategias de Sustentabilidad", con la idea de identificar los límites que se deben poner a las producciones actuales para permitir producciones iguales o mejores en el futuro. Atendiéndose a los parámetros y definiciones de la "sustentabilidad" (o "sostenibilidad"), y aplicándoles al sector agrario (con el término "durabilidad"), el modelo agrario que mejor los cumple es el modelo basado en la tierra. Las razones son claras: las explotaciones agrarias sin base tierra dependen exclusivamente de la importación de recursos y exportación de sus desechos para realizar su actividad, siendo los ejemplos más extremos las producciones hortícolas hidropónicas y las producciones ganaderas totalmente estabuladas. Por otro lado, muchos de los recursos que emplean no son de fuentes renovables, sino son de fuentes finitos y agotables. No se basan fundamentalmente en recursos locales, en gran parte de regeneración cíclica o continua -por lenta que fuese- (hierba, cultivos, animales, la tierra), sino que se basan mucho en unidades de energía importadas como fertilizantes, fitosanitarias, etc.

En cambio las explotaciones basadas en mayor o menor grado en la tierra, tienen acceso a un determinado porcentaje de sus necesidades de materias primas de forma local y renovable: los nutrientes aportados por la

1. INTRODUCCIÓN

La tierra es un recurso imprescindible para la realización de prácticas agro-pecuarias duraderas e, igualmente, para lograr la soberanía alimentaria. En este dossier se analiza por qué la tierra agraria es tan importante, para a continuación analizar los principales procesos de pérdida de la misma: en este contexto son dos los ejes a analizar: por un lado qué factores están influyendo en la disponibilidad global de tierra agraria y, por otro, en manos de quién o quiénes está quedando la tierra agraria aún disponible. Una parte importante de este dossier se centra en los procesos y repercusiones de Reforma Agraria habidos en diferentes lugares y momentos de la historia, a la vez que se analiza en profundidad las políticas de uso del suelo e intentos de defensa de la tierra agraria en Euskal Herria.

Cabe subrayar que el análisis de los problemas, conflictos y luchas alrededor de la tierra en general y la tierra agraria en particular revela que son sorprendentemente similares en los cinco continentes de nuestro Planeta.

tierra misma, los cultivos y hierba que cada año o cada varios meses se cosechan en las mismas parcelas, el agua en forma de precipitaciones que cae en las mismas parcelas.... Esto no quiere decir que hoy día todas las explotaciones en base tierra son totalmente sostenibles, de hecho, hoy día es muy difícil que tales explotaciones existieran, particularmente en las zonas geográficas más degradadas. Pero incluso tradicionalmente se han aportado elementos de fuera de las explotaciones para, por ejemplo, para mantener la fertilidad del suelo o reequilibrarlo -aportación de cal, etc.

Lo importante en este caso, una vez reconocida la importancia de la tierra como portador inicial de muchos recursos, es definir el tipo y umbral de recursos extraños a una explotación que se le permite emplear bajo la definición de sustentabilidad o durabilidad, pero nunca desestimar a propósito el empleo de recursos locales equivalentes si estén disponibles. Sin tierra las explotaciones agrarias son la antítesis de la sustentabilidad.

2.2. La tierra como factor clave para la independencia de la población agraria

La defensa de un modelo agraria basado en el acceso y empleo de la tierra agraria también es la defensa de un modelo económico determinado de agricultura. Un modelo en que, al maximizar el empleo de recursos propios y locales, minimiza la dependencia en factores o agentes externos a la explotación agro-pecuaria, a la vez que se minimiza el gasto de capital en inputs. Las explotaciones intensivas, y más, las sin base tierra, dependen cada vez más sino decir casi exclusivamente de grandes cantidades de inputs importados a la explotación y que suponen tanto una enorme dependencia en factores y agentes externos como la necesidad de disponer de una alta liquidez económica para sufragar los gastos que esto implica. La defensa de la tierra agraria es vital, por tanto, para defender una opción agraria que emplea más el trabajo propio y recursos propios y permita una población agraria más independiente de intereses externos al sector agrario. Aún reconociendo, como se hace en el apartado anterior, la incapacidad de determinadas explotaciones y actividades agrarias de poder contar con autosuficiencias agro-productivas totales, tener una independencia relativa a factores externos y tener disponibles ciertos recursos propios proporcionan flexibilidad y mayor margen de maniobra en el mercado.

Ambas cuestiones son claramente de aún mayor importancia en el contexto de querer garantizar una determinada soberanía alimentaria.

2.3. La tierra como sujeto de valores apreciados por diferentes sociedades como la configuración paisajística y los agroecosistemas

Son múltiples los textos institucionales (véase, por ejemplo, los documentos de planificación de muchos Espacios Naturales Protegidos) que reconocen que los actuales paisajes y agro-ecosistemas son apreciados por la ciudadanía de cada ámbito, que existen en gran medida debido a las actividades agrarias tradicionales y que deberán ser mantenidos en el futuro. En la mayoría de los casos, dichas actividades agrarias han tenido como base fundamental su vínculo con la tierra, son actividades que emplean activamente la tierra y en base a este empleo de la tierra se configuran determinados paisajes y agro-ecosistemas. Por tanto, la creciente escasez de tierra agraria y/o el empleo intensificado de



las tierras disponibles suponen amenazas graves para nuestra configuración paisajística y agroecosistémica, como de aquella de otras zonas geográficas y culturas. Defender la tierra agraria como punto de partida para un modelo equilibrado de agricultura supone defender, a la vez, objetivos sociales como los agro-ambientales y paisajísticos.

2.4. Empleo racional de fondos públicos

En cuarto lugar, la defensa del modelo agrario en base tierra tiene la lógica social de procurar una actividad positiva o pro-activa ante los principales problemas que la intensificación agraria ha causado, sustituyendo, por tanto, la actitud actual re-activa. El modelo agrario en base tierra, (siempre y cuando esté bien equilibrada la

ecuación de técnicas empleadas + recursos locales disponibles + rendimiento en producto agropecuario + recursos locales disponibles) tiene la virtud adicional de procurar mantener, recuperar o mejorar las funciones positivas de la agricultura que no se venden directamente en el mercado.

Así, y como ejemplo, una explotación equilibrada en base tierra no debe causar contaminación del agua por nitratos. Su equivalente, por ejemplo, una ganadería sin tierra o con insuficiente tierra, tiene que gestionar sus basuras (estiércol o purín) fuera de la explotación o causar contaminación - en ambos casos, la política actual promueve un gasto de dinero público, bien sea en gestionar el purín bien sea en limpiar la contaminación. En esta situación, cualquier ayuda que se de a la población agro-ganadera se invierte en positivo en el primer caso, a favor de la calidad del agua por ejemplo, mientras que en el segundo caso son inversiones en negativo. Claramente, a la sociedad le interesa más invertir su dinero (el dinero que emplean las instituciones no es más que es el dinero de la sociedad recaudado en impuestos) en acciones pro-activas y evitar problemas, que invertir en limpiezas. En el sector agrario esto depende en gran parte de tener disponible suficiente tierra agraria en una explotación agro-pecuaria. Por tanto, defender la tierra agraria no es en interés única y exclusivamente de la población agraria, sino de la sociedad en general que busca una sustentabilidad socio-económica y ambiental.

Como se describe a continuación, y cómo se comenta en otros informes de esta serie, gran parte del dinero público invertido hoy día en agricultura está subvencionando la intensificación agro-pecuaria, los modelos agrarios sin tierra y la marginación de la población agraria activa (campesinado, explotaciones agrarias familiares, comunidades indígenas) mediante su desvinculación con la tierra.

3. Procesos de pérdida, privatización y concentración de tierra agraria

Históricamente todas las actividades relacionadas con la producción de alimentos estaban vinculadas a la tierra agraria. Como tal era un recurso a que se accedía al convertir diferentes zonas de vegetación natural a campos y prados, mediante la preparación del suelo para el cultivo de determinados vegetales o mediante el pastoreo selectivo. Si durante muchos siglos el área dedicada a las actividades agrarias aumentaba en muchas zonas del mundo, en otras se mantenía bastante estable. Igualmente, después de muchos siglos de crecimiento o mantenimiento del recurso tierra disponible a las actividades agrarias, durante muchos decenios, más



o menos según la zona, la tendencia ha sido hacia una disminución de este recurso. Por otro lado, una serie de políticas, agentes y factores han hecho que lo que era un recurso generalmente disponible a toda la población agraria, quedase en manos de en cada vez menos personas físicas o entidades jurídicas.

A continuación se analiza brevemente ambos procesos, remarcando de nuevo el hecho de que muchas políticas, conflictos y luchas que los rodean son similares en los cinco continentes del Planeta.

3.1. La pérdida de la tierra agraria: competencia para el uso del suelo

La función fundamental de la tierra ha sido y es la producción de alimentos. Sin embargo, las funciones que cumple el recurso tierra y territorio para la sociedad a nivel global y para cada comunidad o pueblo son cada vez mayores y más complejas. Como ejemplos se pueden citar:

- Explotación de recursos naturales: minerales (minas), madereros (plantaciones), piedra (carteras), etc. Tanto la industrialización como la creciente urbanización mundial ha disparado la superficie del Planeta explotada en forma de minas al cielo abierto, minas subterráneas y canteras, todas con impactos severos en la disponibilidad de tierra agraria, según su ubicación, sea en forma de tierra de extracción, sea en forma de suelo para deposición de material desechado o para la construcción de las infraestructuras secundarias a la minería. Por su parte, las plantaciones forestales han tenido diferentes momentos de auge, uno siendo durante el siglo pasado a raíz de mayores demandas para pulpa y papel, y como (supuesta) respuesta a pro-

cesos erosivos, y desde finales del siglo pasado hasta hoy como respuesta al cambio climático con la muy discutible política de plantar árboles como sumideros de carbón. En casi todos los casos, y en caso todos los lugares del planeta en que se han acometido estas plantaciones se han incidido negativamente en la disponibilidad de recursos agropecuarios del campesinado y comunidades indígenas.

- Descongestión/crecimiento de la ciudad: zonas verdes urbanos y periurbanos, ciudad jardines, suburbios, favelas, zonas residenciales, etc. La propia ordenación del suelo urbano contribuye también a la desaparición de suelo cultivable. En muchos casos, en lugar de elegir los suelos más pobres para el crecimiento urbano, se elige la vía más fácil de construir y crecer sobre los suelos de mejor calidad agronómica. Los Planes de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias y Delimitación del Suelo recogen en su mayor parte superficies calificadas como suelo urbano o urbanizable muy por encima del existente y muy por encima del necesario. Sobre estos suelos calificados se crea una expectativa no por falsa menos importante, que eleva el precio de las tierras recogidas e incluso de las inmediatas.

- Polígonos industriales: soporte de actividades industriales o de servicios a veces molestos, insalubres y peligrosos, ubicación industrial en función de explotaciones de recursos naturales (plantaciones forestales), etc. En este caso es frecuentemente tan negativa la contaminación y vertido de residuos de estas industrias en las tierras y actividades agrarias de los alrededores como lo es el propio emplazamiento que detrae definitivamente tierra al sector.

- Como soporte de servicios y dotaciones particulares o institucionales que requieren unos espacios caros dentro de los cascos urbanos: centros de salud, esparcimiento...

- Soporte de redes de transporte y comunicación viarias: carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, etc. Es importante subrayar que se trata de un proceso común en casi todo el Planeta, con mayor impacto en cuanto densidad de la red en los países densamente poblados y con amplios recursos económicos para estas infraestructuras (Europa occidental, por ejemplo). Históricamente las infraestructuras también han dado lugar a mayores asentamientos humanos a lo largo de las vías construidas, influyendo en muchos casos en tierras agrarias y tierras



con potencial agraria. Hoy día este proceso que hoy día tiene particular importancia en zonas como las Amazonas en que comunidades indígenas pierden acceso a tierra que estaba sujeta a modelos poco impactantes de agricultura en una relación dinámica con la foresta.

- Soporte de infraestructuras de producción y/o transporte de recursos básicos y/o energéticos: líneas eléctricas y telefónicas, canales y conducciones de agua, gas, pantanos, etc. Es de destacar el impacto de las grandes represas en una creciente número de países, represas que en sí mismo influyen en la superficie agraria disponible, pero que tiene impactos indirectos como la merma en el

agua disponible a lo largo de un río para la agricultura.

- Descanso, bienestar y ocio para la sociedad: poli-deportivos, campos de golf, acuaparques, complejos turísticos...

- Políticas ambientales: espacios naturales protegidos con zonificación que excluye total o parcialmente las actividades agrarias. Este proceso tiene evidente ventajas ambientales en algunos casos y en otros produce una merca del valor ambiental.

Así, hoy día, diversos intereses socio-económicos compiten por el uso y control del escaso recurso tierra: población agraria y ganadera, grandes compañías agroindustriales, ahorradores, inversionistas, comerciantes, organismos de la administración, etc., lo que de alguna manera se manifiesta como competencia por el uso agrícola, ganadero, urbano, industrial, residencial, comercial, infraestructural, forestal o minero de la tierra.

Esta competencia influye en una continua e imparable elevación del precio de la misma, y que perjudica en último término exclusivamente a los agricultores, que son los agentes con menores recursos económicos en esta especie de competición. Y afecta indudablemente al propio uso de la tierra con fines agronómicos.

Otro importante proceso que da lugar a la pérdida de tierra agraria es la desertización, generalmente causado por un empleo agrario, ganadero o forestal de la tierra inadecuado teniendo en cuenta las características meteorológicas de la zona, su régimen hidrológico y, particularmente, el tipo de suelo o régimen edáfica que posee. Un ejemplo es la deforestación del Amazonas para su conversión para la ganadería, tierras que a poco tiempo quedan desertificadas. No obstante, la desertificación también se encuentra en África, Europa, América... De hecho, la desertización es tan impactante que hay políticas internacionales se lo procuran combatir.

Una forma concreta de desertificación lo está provocando la sobreexplotación de acuíferos (Arabia Saudita, por ejemplo) y el reemplazamiento de agua dulce por agua marina en los mismos si se sitúan en zonas cercanas al mar (Almería, por ejemplo).

Lo reseñable es que todos estos procesos derivan en una menor disponibilidad de tierra agraria, particularmente grave en el caso de las tierras de mayor calidad agronómica, en las que con frecuencia se ubican urba-

nizaciones, infraestructuras, polígonos industriales, etc. La transformación de tierra agraria en suelo urbano, industrial, infraestructural o de ocio dificulta, a su vez, el lograr unas prácticas agrarias duraderas ya que implica una intensificación productiva, máxima si crece paralelamente la población mundial y, por ende, la demanda de alimentos.

3.2. La privatización y concentración de la tierra agraria en manos de pocos intereses

Es importante destacar que la disponibilidad de la tierra agraria no depende únicamente de los procesos de transformación de la misma en suelo para edificación, plantaciones forestales, canteras o cualquier otro uso no agrario, sino que también influye la tenencia de la misma.

Por un lado es de destacar los numerosos procesos, también habidos en todos los continentes de encerrar y convertir tierras comunales, vecinales o de alguna manera colectivas en fincas y predios particulares. Inmediatamente se marginan de la tierra agraria a toda una serie de colectivos como las comunidades indígenas, los/las vecinos/as de diferentes pueblos o valles, pequeñas explotaciones que dependían del acceso a los recursos derivados de tierras comunales. Se mantiene el empleo agrario de la tierra, pero se cambia tanto la persona o personas que se benefician del usufructo, como el concepto de tenencia (ver apartado 5). México, Inglaterra, Brasil, India, África del Sur... este proceso ha ocurrido en todos los rincones del Planeta, imponiendo una "propiedad" de la tierra agraria que antes ni se concebía en determinados grupos culturales e indígenas.

Por otro lado, es importante destacar que, a pesar de épocas y lugares concretos en que se ha generado el minifundismo, en muchos lugares hoy día el proceso es hacia la concentración de las tierras agrarias en propiedad o usufructo en manos de grandes propietarios/as, bien sea como personas físicas, bien sea como empresas agro-alimentarias o intereses financieros, por ejemplo. Una vez más, la privatización forzada (por "legal" que fuera, como por ejemplo, las Amortizaciones del Estado Español) de las tierras agrarias es una de las vías empleadas, pero el endeudamiento financiero o tecnológica de las poblaciones agrarias ha sido otra. Se profundiza en esta cuestión en el siguiente apartado, que analiza en detalle todo lo relacionado con las políticas de Reforma Agraria y los impactos de éstas en la disponibilidad de la tierra agraria y modelos de agricultura practicados. Igualmente, se comentan las formas de tenencia agraria y sus consecuencias para modelos agrarios en el apartado 5.

4. REFORMA AGRARIA

4.1. Introducción

Tras ocupar durante buena parte del siglo XX un lugar destacado en las luchas sociales de los movimientos campesinos, en las agendas internacionales y en las políticas de desarrollo de muchos países, la cuestión de la Reforma Agraria parecía haber perdido actualidad durante las dos últimas décadas. Y ello a pesar de las profundas tensiones sociales vinculadas a la pobreza, al hambre y a las luchas por la tierra y el agua que sitúan a la humanidad ante el riesgo de conflictos superiores a los existentes.

Hoy, en el contexto de la globalización neoliberal, los grandes desafíos del planeta exigen nuevas políticas de acceso y gestión de la tierra y urge retomar la reflexión sobre la Reforma Agraria, en la búsqueda de nuevas modalidades que permitan reducir las desigualdades y garantizar los derechos fundamentales de las personas en todo el mundo.

No es únicamente el campesinado sin tierra el que tiene interés en el establecimiento de mecanismos más equitativos de acceso a la tierra. También interesa a los sectores sociales urbanos, a la población consumidora, al empresariado y a la población agraria familiar de los países del Norte. Todos estos sectores ven amenazada su supervivencia o su crecimiento por la situación de millones de familias campesinas empobrecidas, expulsadas del agro y condenadas a la extrema pobreza. A todos ellos les preocupan la destrucción de los ecosistemas, la ruptura de equilibrios ecológicos a nivel del planeta, y los conflictos de nuevo tipo generados por las formas de acceso a la tierra y de gestión del territorio, aunque no siempre por los mismos motivos.

4.2. Bases de la Reforma Agraria: Seguridad y Soberanía Alimentaria

En 1945 la ONU, al crear la FAO (Organización para la Agricultura y Alimentación), señaló el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de la humanidad a través del desarrollo de la producción de alimentos, mejorando a la vez las condiciones de vida de las poblaciones rurales y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

Años después, en 1979, la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria y Desarrollo Rural convocada por la FAO propugnaba que los gobiernos adoptaran un programa de acción eficaz en aquellos países que requerían de una considerable reorganización de la tenencia de

la tierra, su redistribución a las familias campesinas sin tierra y a las personas propietarias de poca tierra, como parte de la estrategia de desarrollo rural y como medio para redistribuir el poder.

Tras la celebración de varias Cumbres Mundiales de la Alimentación, el informe publicado en el año 2003 constata que en lugar de mejorar la situación alimentaria mundial ha seguido deteriorándose durante los últimos años.

En noviembre de 2004, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices voluntarias en apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Estas directrices se fundamentan en instrumentos internacionales reiteradamente reivindicados por todos los movimientos sociales, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Carta de las Naciones Unidas.

Las Directrices de la FAO recomiendan a los Estados poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, si es necesario, de reforma agraria, que permitan a la población agraria, familias de pesca y otras personas productoras de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, estimulando la conservación y la ordenación sostenibles de los recursos naturales, incluso en zonas marginales.

Todos los países del mundo tienen derecho a definir sus políticas sobre el acceso a la tierra y a los recursos naturales. Estas políticas son una condición necesaria para el ejercicio de la soberanía alimentaria. Y para ello se necesita un proceso de Reforma Agraria adaptado a las condiciones de cada país y región. Esta Reforma debe facilitar al campesinado y a las comunidades agrarias de indígenas -con iguales oportunidades para las mujeres- un acceso equitativo a los recursos productivos (principalmente tierra, agua, semillas, bosques y pesca), así como a medios de producción tales como la financiación y la capacitación.





aparición del campesinado en el medio rural de todos los rincones del planeta, se plantea la soberanía alimentaria como un paradigma alternativo basado en tres pilares:

- Considerar la alimentación como un Derecho Humano básico,
- Reclamar para todos los pueblos y Estados el derecho a definir sus propias políticas agrícolas,
- Y poner en el centro de estas políticas a quienes producen los alimentos: las poblaciones agrarias, ganaderas y pescadoras.

Soberanía Alimentaria significa que los pueblos tienen derecho a producir su comida en su territorio y para ello se requiere de auténticos procesos de Reforma Agraria y de gran alcance.

El derecho humano a la alimentación, reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, significa para las comunidades campesinas que tienen derechos a acceder a los recursos de producción alimentaria, en particular a la tierra. Por ello los Estados que forman parte del Pacto Internacional están obligados a respetar, proteger y garantizar el acceso a los recursos productivos.

La Reforma Agraria es la medida central para que las campesinas y los campesinos pobres tengan acceso y control sobre la tierra, las semillas, el agua y otros recursos productivos. En este sentido, implementar programas efectivos de Reforma Agraria no es cuestión de buena voluntad de los gobiernos, sino que es una obligación legal de Derechos Humanos. La Reforma Agraria ha de ser reconocida como un instrumento de política pública eficaz para combatir la pobreza.

4.3. Las Reformas Agrarias del siglo XX

En las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, casi todos los países subdesarrollados han realizado reformas en sus estructuras agrarias. Sin ser la panacea para los graves problemas sociales que aquejan la humanidad, estos programas presentaron, de manera general, resultados satisfactorios, especialmente cuando se considera lo que habría fatalmente ocurrido en su ausencia.

En algunos casos, como las reformas agrarias realizadas en Japón, Taiwán, Corea del Sur, en los años finales de la década de los 40 del siglo pasado, el éxito fue evidente. Muchos analistas atribuyen a esos procesos, el boom económico que esos países experimentaron en

Se estima que hoy existen unos 2.000 millones de personas que sufren malnutrición; más de 840 millones sufren de hambre casi todos los días, de los cuales 800 millones en los países en vías de desarrollo. Se sabe que las tres cuartas partes de las personas que viven en pobreza y hambrientas del planeta son población rural, que entre ellos se encuentra una gran masa de campesinado mal dotado en medios de producción y/o tierra, y que la mayoría de la cuarta parte restante fueron campesinos y campesinas condenados al éxodo hacia los marginales suburbios urbanos huyendo de la pobreza y el hambre.

En gran medida, toda esta población campesina y ex-campesina pobre es víctima de las políticas de comercio agroalimentario a escala mundial practicadas por muchos gobiernos orientados por organismos e instituciones multilaterales. Políticas que redujeron a la mitad los precios agrícolas reales (en moneda constante) durante los últimos diez años. Y las más pobres son familias campesinas sin tierra, o familias campesinas que poseen parcelas cuya calidad y tamaño impide el mantenimiento de toda una familia. Todas ellas son víctimas del abandono por parte de muchos gobiernos de las políticas de reforma agraria y de apoyo a las explotaciones familiares. Por otro lado muchas tierras siguen improductivas en el mundo y otras han tenido que ser abandonadas o malvendidas por los/las agricultores/as al no poder hacer frente a las obligaciones que habían contraído.

En el mundo de hoy, para abordar los problemas de la pobreza y el hambre, los daños ambientales y la des-

los años 70 y 80 del mismo siglo.

Estudios realizados por la FAO, en el contexto de las Conferencias Mundiales para Evaluación de los Programas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, han registrado los beneficios que esos programas representaron para las poblaciones rurales, especialmente en los países subdesarrollados.

El giro neoliberal de los años 80 y 90 restó prioridad a la Reforma Agraria. Al influjo creciente de ideas como privatización, reducción del papel del estado en la economía, uso intensivo de insumos químicos, primacía del mercado, etc., el énfasis en la transformación de la estructura de tenencia de la tierra fue sustituido por costosos programas de modernización tecnológica y de crédito agrario.

Esto ha representado una gran pérdida, porque las nuevas reglas del mercado internacional, derivadas de la globalización de la economía capitalista, han encontrado a las poblaciones rurales del mundo subdesarrollado completamente desprotegidas para hacer frente a las nuevas formas que adquirió el negocio agrícola internamente y a la competencia internacional por los mercados de productos agrícolas.

Además, las políticas neoliberales han provocado una gran concentración del ingreso y esto alcanzó también a la renta generada en la explotación de la tierra. Obviamente poblaciones que ya se encontraban pauperizadas, han sido golpeadas más fuertemente que los otros sectores de la población.

El gran aumento de la presión migratoria del campesinado hacia las ciudades y de las poblaciones de los países pobres del hemisferio sur hacia los países ricos del hemisferio norte se debe en gran medida a la pauperización provocada por este tipo de modernización. Sistemas agrícolas que apenas empezaban consolidarse en Asia, África y América Latina, a raíz de los esfuerzos de desarrollo realizados por los programas de reforma agraria en las décadas anteriores, fueron nuevamente desintegrados por las nuevas formas que el negocio agrícola vino a asumir.

Es una trágica ilusión pensar que este gravísimo problema podrá ser solucionado con la implantación, en los países en desarrollo del modelo de agricultura de los países industriales adelantados, como los Estados Unidos, en que poco más del 3% de la población se ocupa directamente del cultivo de la tierra.

Es urgente, por lo tanto, que la opinión pública mundial presione a los gobiernos con el fin de revitalizar el movi-

miento por la reforma agraria en todo el mundo. Cabe señalar que la necesidad de este nuevo impulso a la reforma agraria no responde solamente a imperativos de justicia y de respeto a los derechos humanos, sino también a razones de seguridad política y ambiental, de interés para todos los países, incluso para aquellos que no presentan serios problemas de concentración de la tierra y pobreza rural.

4.4. La Reforma Agraria del siglo XXI

La discusión sobre la Reforma Agraria en el siglo XXI abarca muchos elementos además de la distribución de la tierra.

La tierra se ve cada vez más como un espacio complejo, multifuncional. Tiene una dimensión ambiental, con recursos naturales, reservas de biodiversidad e impacto sobre el clima. Las economías rurales descansan cada vez más en actividades turísticas que muchas veces



encierran conflictos de intereses con los derechos de la población campesina. Las interacciones entre el campo y la ciudad toman nuevas formas y la opinión de la población urbana sobre la gestión del espacio y la manera de producir alimentos sanos no puede obviarse. Todo ello obliga a actualizar las políticas de Reforma Agraria.

En este momento se están desarrollando procesos de Reforma Agraria en diferentes lugares del mundo: Brasil, Venezuela, Indonesia, Filipinas, Sudáfrica, etc. Existen situaciones críticas muy diversas en África o en Europa Occidental, en las cuales el acceso a la tierra se vuelve cada vez más difícil para los pequeños productores familiares.

El enfoque de la Reforma Agraria del siglo XXI debe dar respuesta a las siguientes cuestiones:

· ¿En qué medida y de qué manera pueden las reformas agrarias de hoy y de mañana incidir en la evolución política, económica y social de estos países, logrando la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria y permitiendo la soberanía alimentaria?

Desde los años 80 y posteriores, y esto se acentuará sin duda más en el futuro, el control sobre la tierra ha perdido en sí mismo mucha significación como elemento de poder. Con la actual globalización, con las nuevas tecnologías de producción, comercialización y consumo y con la ampliación del papel de las empresas multinacionales, el verdadero poder de la agricultura está antes y después del proceso productivo en sí mismo. Son los intereses que controlan el crédito, el abastecimiento de insumos, la difusión de nuevas tecnologías como por ejemplo la de los transgénicos, por una parte, y los que controlan los procesos de almacenamiento de



productores, de transporte, de distribución y venta a la población consumidora, tanto en el plano interno como internacional, por otra, los que tienen el verdadero poder.

Una Reforma Agraria que sólo distribuyera la tierra, aunque esta distribución se hiciera a gran escala, por sí misma no aumentaría el poder del campesinado si no va acompañada de la organización de la población productora en diferentes formas (cooperativas, empresas campesinas, entidades financieras, organizaciones de distribución y comercialización, etc.) a fin de controlar los sectores pre y post producción.

· El debate del siglo XXI ya no es sólo entre latifundio ocioso y minifundio, sino que también entre empresas aparentemente muy rentables (aunque las consecuencias sociales, ecológicas y económi-

cas de su éxito sean desastrosas para la sociedad en su conjunto) y una agricultura familiar empobrecida sin apoyo de políticas públicas que le permitan expresar su potencial. ¿Qué nuevo tipo de Reforma Agraria se requiere para enfrentar esta situación?

· Muchas de las mejores tierras agrícolas del mundo están siendo hoy día destinadas a usos no agrícolas como consecuencia de las leyes del mercado (extensión urbana, parcelas para el esparcimiento, turismo rural, especulación urbanística, otros recursos naturales,...). Esto está restando tierras valiosísimas a la producción agrícola y en ciertos casos disminuye el área agrícola disponible de un modo peligroso desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. ¿Cómo afecta este hecho a los procesos de Reforma Agraria?

· En varios países con pueblos indígenas autóctonos importantes los últimos años se ha logrado el reconocimiento de territorios autónomos para esas poblaciones. En ellos se establecen sistemas de tenencia de la tierra diferentes de los tradicionales y basados fundamentalmente en el uso y no en la propiedad de este elemento. ¿Cómo se compatibiliza este hecho con las políticas de Reforma Agraria?

· Las relaciones sociales en el campo del futuro tienen que transformarse de modo que se garantice la igualdad de derechos de las mujeres. Las relaciones de género discriminatorias que existen tanto en los sistemas patriarcales tradicionales como en la moderna agroindustria predominantemente masculina tienen que redefinirse. ¿Cómo se garantiza la equidad de género en las políticas de Reforma Agraria?

· La multiplicación de los tratados de libre comercio y la consiguiente apertura de fronteras por parte de los países en desarrollo está permitiendo la importación de productos agrícolas y alimenticios frecuentemente subsidiados. El resultado es la quiebra de millones de pequeñas explotaciones agrarias que por el avance de estos procesos tienden a convertirse campesinado sin tierra. ¿Cómo concuerda esta situación con las nuevas Reformas Agrarias y qué hacer frente a ello?

· Las políticas de ajuste estructural en el sector agrícola han bloqueado la realización de reformas agrarias integrales; la liberalización de los mercados ha beneficiado a las grandes explotaciones y ha excluido o despojado a los grupos más margina-

dos del acceso a los recursos productivos. La historia reciente demuestra que considerar y tratar la tierra como una mercancía y dejar que el mercado resuelva los problemas no funciona. La gestión del territorio obliga cada vez más a razonar en términos de derechos de uso, a menudo compartidos entre diferentes actores, y no solamente en términos de propiedad. ¿Cómo puede la Reforma Agraria de hoy tratar ese tema, y hacer que los derechos de uso de la tierra sean distribuidos en conformidad con el interés de la sociedad en su conjunto?

4.5. Reforma Agraria de Mercado: tesis del Banco Mundial y crítica de la Campaña Global por la Reforma Agraria

En octubre de 2002 la junta directiva del Banco Mundial (BM) aprobó su nueva estrategia de desarrollo rural. Por otra parte, el Banco publicó en mayo de 2003 su informe sobre política de tierras titulado "Política de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza". Estos dos documentos influenciarán de manera poderosa la definición de las futuras políticas nacionales de tierra y desarrollo rural, así como las políticas de cooperación internacional en este campo.

No obstante, las políticas que los mencionados documentos adoptan, profundizarán los procesos de privatización de la tierra y continuarán empobreciendo y despojando a las mujeres y las comunidades rurales de sus medios de vida.

El objetivo principal de la estrategia del Banco Mundial es darle mayor relevancia al desarrollo rural en las actividades del Banco. La nueva estrategia apunta fomentar el crecimiento agrícola mediante las siguientes políticas:

- Liberalización del comercio agrícola e integración completa de la agricultura en los tratados multilaterales de comercio,
- Apoyo a la inversión en ciencia y tecnología, particularmente en ingeniería genética,
- Apoyo a la diversificación de la agricultura de exportación para satisfacer la demanda creciente de los mercados globales de alimentos,
- Aumento de la eficiencia en el uso de agua mediante elevación de precios,
- Privatización de los servicios de extensión agraria y apoyo a la construcción de infraestructura rura.l



Respecto del informe sobre políticas de tierras, destaca la importancia de la tierra como un recurso clave para los pobres rurales para el crecimiento económico y el funcionamiento de los mercados y otras instituciones sociales. El informe se articula en tres partes:

a. Derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra. La seguridad de los derechos de propiedad es considerada como una medida que puede

mejorar el bienestar de los más pobres, pues la tierra es su principal medio de vida. Al mismo tiempo, se considera que la seguridad de la tenencia de la tierra es clave para el crecimiento económico, pues incentiva a invertir, mejora el acceso al crédito, facilita la transferencia de tierras para mejorar la eficiencia local y contribuye al desarrollo de los mercados financieros. También se destaca el impacto de la seguridad de la tenencia de la tierra en la resolución de conflictos de tierra, así como en la gobernabilidad y el empoderamiento de grupos marginados.

b. Mercados de tierra, en particular mercados de arrendamiento de tierras. Las transacciones de tierra en los mercados son consideradas un mecanismo importante para dar acceso a la tierra a productores que carecen de tierra o no tienen tierra suficiente, así como para desarrollar los mercados financieros utilizando la tierra como garantía. De los mercados de arrendamiento de tierras se dice que se caracterizan por tener costos de transacción bajos, además el arrendamiento de tierras se considera un modo más flexible y versátil que la venta para transferir tierra de los productores menos eficientes a los más eficientes.

c. Uso de la tierra y el papel del Estado. En cuanto al papel de los gobiernos, el informe parte de la premisa que las transacciones descentralizadas basadas en derechos de propiedad seguros tienen más probabilidad de aumentar la eficiencia y la equidad que las intervenciones estatales, propensas a la corrupción. El papel de los gobiernos se debe restringir entonces a establecer el marco legal e institucional en el que puedan funcionar los

mercados de tierras; y a crear el contexto macroeconómico en el que las transacciones que aumenten la productividad sean recompensadas. Sin embargo, y dada la distribución desigual de la propiedad de la tierra y la subutilización de tierra productiva en muchos países, es necesario que los gobiernos emprendan reformas redistributivas.

La Campaña Global por la Reforma Agraria, que data de 1999 y que está formada por las organizaciones no gubernamentales FIAN (Food First Information and Action Network, de Alemania), red de acción por el derecho a la alimentación, la LRAN (Land Research Action Network), red de acción por el derecho a la propiedad de tierras y por La Vía Campesina persigue el bienestar de las mujeres y hombres del campo y busca promover movimientos sociales que creen unión, solidaridad y fuerza.

La Campaña Global por la Reforma Agraria denuncia los efectos perjudiciales que las políticas de tierras y desarrollo rural han tenido en las condiciones de vida de las familias campesinas pobres y sin tierra de muchos países del sur.



La estrategia de desarrollo rural definida por el BM liga los conceptos de crecimiento y reducción de la pobreza, pero no explica de qué manera. Mientras que las nuevas políticas

delinean de manera clara y precisa cómo fomentar y proteger las inversiones, el comercio y el sector privado, las medidas para la reducción de la pobreza se quedan a lo sumo en paliativos. La estrategia de desarrollo rural muestra una clara preferencia por las corporaciones transnacionales, muchas de las cuales tienen un largo historial de actividades sumamente perjudiciales para el disfrute de los derechos humanos de las comunidades rurales y para el medio ambiente.

La nueva estrategia de desarrollo rural no aborda las causas sociales de la pobreza ni tampoco contiene propuestas que apunten a superar las barreras sociales,

económicas y políticas que privan de medios de vida a la población rural más pobre. Por el contrario: la estrategia aboga por profundizar las políticas de liberalización y privatización ejecutadas hasta ahora y que han tenido efectos funestos en las condiciones de vida de las comunidades rurales.

La nueva estrategia fomentará además, el proceso de concentración del sistema mundial alimentario y es enfática en promover la ingeniería genética.

Respecto del informe sobre políticas de tierra, parte de la base que la seguridad de la tenencia de la tierra que necesitan las mujeres rurales y los pobres es la misma que la que necesitan los intereses inversores, y esto no es así. El informe no tiene en cuenta esta diferencia y asume que lo que es bueno para las inversiones también es bueno para las campesinas y campesinos pobres. El informe equipara la seguridad de la tenencia de la tierra a la seguridad de los derechos de propiedad.

Las políticas de administración de la tierra (catastro, registro, títulos, etc.) aplicadas en los últimos años con el patrocinio del BM no han redundado en una mayor seguridad de la tenencia de la tierra. Por el contrario, en muchos casos las ha hecho más vulnerables a perder la tierra. Se ha observado que con la promesa de regularizar, formalizar y hacer más segura la tenencia de la tierra, se iniciaron procesos de titulación de la tierra -en la mayoría de los casos individualmente- a la par que se liberalizaba el comercio agrícola y se dismantelaban los servicios estatales de apoyo a la agricultura de pequeños y medianos productores. La quiebra consiguiente de muchas explotaciones agrarias, que contaban con títulos de tierra, ahora alienables y embargables, permitió a los bancos acreedores quedarse con estas tierras. En otros casos, las condiciones de mercado abocaron a mucho campesinado a vender sus tierras a grandes empresarios agroexportadores.

La privatización de las formas colectivas y comunales de la tenencia de la tierra y de los servicios de extensión rurales afectó negativamente a las campesinas e indígenas especialmente en aquellos países donde un número considerable de ellas se había beneficiado de reformas agrarias pasadas.

El informe elude asimismo un análisis sistemático de las causas de la inseguridad de la tenencia de la tierra de las mujeres y de la gente pobre: dentro de las más importantes se destacan la falta de protección estatal contra el robo de tierras por parte de terratenientes y especuladores, el fomento de las exportaciones agrícolas y los proyectos de explotación intensiva de recursos naturales (minería, turismo, pesca industria, etc.), la

TIERRA, REFORMA AGRARIA, USO Y PROPIEDAD

debilidad y la parcialidad de la justicia que tiende a proteger los intereses de los inversores y la propiedad privada por encima de los derechos fundamentales de las comunidades rurales pobres, las formas de discriminación legal, institucional, cultural y estructural en contra de las mujeres.

En resumen, el informe del BM pretende dar seguridad de los derechos de propiedad de la tierra para los inversores.

Para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, los Estados tienen que aplicar políticas de administración de la tierra diseñadas para fortalecer el control de los recursos productivos (tierra, agua, bosques, biodiversidad) del campesinado, las pequeñas agricultoras, los pueblos indígenas. Los derechos a la tierra de estos grupos tienen que ser protegidos contra ataques de terceros que pretenden apropiarse de los recursos. Las políticas de administración de tierras tienen que tener en cuenta reclamos históricos y tienen que reparar los derechos a la tierra de pueblos indígenas y otros grupos rurales que fueron despojados de sus tierras a causa de discriminación racial o étnica. La regularización de tierras en ningún caso puede prestarse para legitimar robos de tierra del pasado. Los Estados tienen la obli-



gación de que sus políticas sean coherentes de manera que políticas y normas sobre el uso de la tierra, la administración de tierras, la inversión rural y el comercio no pongan en peligro el control de los recursos productivos de los grupos más vulnerables; por el contrario, los Estados tienen la obligación de fortalecer este control implementando políticas económicas y sectoriales que estimulen la economía campesina.

El informe del BM recomienda la introducción de políticas de arrendamiento de tierras. Sin duda esta política se ha convertido en la nueva panacea que el banco

mundial está difundiendo con el mismo fervor con el que difundió el modelo de la reforma agraria de mercado unos años atrás. La argumentación que procura el informe a favor de los arrendamientos de tierra se asemeja notablemente a la que fundamentaba la reforma agraria de mercado: los arrendamientos son una manera más barata y más ágil de dar accesos a la tierra a quienes no la tienen ya que no se necesita el capital inicial de la compra. Se pretende en último término que sea el mercado quien distribuya los recursos. Sin embargo, la experiencia nos dice que las políticas de reforma agraria de mercado no son capaces de resolver el problema de la injusta distribución de la tierra puesto que el mercado es incapaz de redistribuir recursos en contextos oligopolistas.

La Campaña Global por la Reforma Agraria se ha opuesto vehementemente a la aplicación del modelo de reforma agraria de mercado, pues estas políticas no aseguran la realización de una reforma agraria amplia e integral que garantice el derecho de los campesinos y las campesinas pobres a tener acceso a la tierra y demás recursos productivos.

La comunidad internacional y los gobiernos deben reconocer que las políticas de Reforma Agrarias asistidas



por el Mercado (incluyendo mecanismos como bancos o fondos de tierra) son instrumentos inadecuados en sociedades altamente inequitativas, y por tanto, no pueden reemplazar los procesos redistributivos de reforma agraria que expropiaron latifundios que no cumplen su función económica y social. Las expropiaciones deben ser realizadas dentro de las normas propias de un estado de derecho y estas tierras distribuidas a los que no tengan tierra.

La Reforma Agraria por la vía del mercado no es ninguna solución: es necesario poner en marcha procesos de



Reforma Agraria que permitan el acceso de los campesinos y campesinas a la tierra, al agua y las semillas.

4.6. Foro Mundial sobre Reforma Agraria (FMRA)

En diciembre de 2004 se celebró en Valencia el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Este Foro se define como un espacio para el diálogo, el intercambio de experiencias, la reflexión, la construcción de procesos y propuestas, donde organizaciones agrarias y sociales, expertos, ONGs e instituciones gubernamentales provenientes de diversos continentes abordan la cuestión de la tierra, plantando la influencia de la Reformas Agrarias en los procesos sociales y económicos que tratan de alcanzar la soberanía alimentaria, la realización de derechos humanos y crear las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible de la población mundial.

Los objetivos principales del FMRA son:

- Ayudar a situar la cuestión de la tierra en la agenda prioritaria de los movimientos sociales mundiales.
- Contribuir a elaborar un nuevo paradigma para la Reforma Agraria del siglo XXI. Mostrar que estas políticas se justifican tanto por razones de justicia social como por razones económicas y debatir las nuevas modalidades de política de tierras que se requieren en el contexto actual.
- Reforzar los procesos sociales y de alianzas de sectores diversos que buscan hacer posibles nuevas políticas de acceso a la tierra y de gestión de los recursos naturales.

En las jornadas celebradas en Valencia, se puso de manifiesto que la agricultura en una economía de mercado no puede competir con otros usos del suelo. Se establecieron unos ejes sobre los que se entiende que deben girar las Reformas Agrarias en el futuro. Estos son:

1. No existe un único modelo de reforma agraria. Las diferentes reformas agrarias deberían ser modelos de desarrollo social que contemplaran no sólo el acceso a la tierra, sino también políticas de acompañamiento diseñadas en función de aspectos no sólo económicos sino también sociales, culturales y medioambientales.
2. El acceso, la gestión y la conservación de los recursos naturales son derechos inalienables de los pueblos y no deben ser concebidos como mercancías sometidas a intereses privados.
3. Favorecer las alianzas entre los movimientos sociales con el fin de dar a conocer que los problemas locales del campesinado están motivados por causas globales comunes a todos ellos y contrarrestar así la presión que ejercen las organizaciones financieras internacionales (FMI, OMC, Banco Mundial) con sus políticas neoliberales.
4. No puede haber reforma agraria sin soberanía alimentaria, pero tampoco soberanía alimentaria sin reforma agraria. Deberían elaborarse políticas de soberanía alimentaria de forma participativa implicando a los diferentes sectores de la sociedad, en particular a la población agraria quien debería asumir la agricultura sostenible como principal método de producción para la obtención de alimentos. Se debería fomentar la agricultura sostenible mediante métodos agroecológicos que respeten los usos tradicionales de la tierra y permitan la independencia de la población agraria de insumos externos.
5. Favorecer la construcción de universidades públicas con buenas infraestructuras y con una enseñanza de calidad, cuya investigación se traslade al medio rural facilitando la transferencia de tecnología.

6. Generar instrumentos financieros alternativos que permitan que los campesinos puedan acceder a créditos favorables tanto para recuperar tierras como para empezar a producir. Del mismo modo, se debería garantizar el pago de un precio justo por sus productos a la población agraria tanto del norte como del sur del planeta.

7. La definición de las políticas agrarias debería por un lado respetar los derechos de las minorías y por otro, revalorizar los saberes tradicionales y ancestrales de los campesinos y de los habitantes de las zonas rurales. Reivindicar la dignidad de los pueblos.

8. La reforma agraria no puede concebirse sin la creación de mercados locales que permitan una relación cercana entre población productora y población consumidora y se desarrollen como una alternativa frente a las potentes plataformas multinacionales de distribución.

4.7. Reforma Agraria sin exclusiones a las mujeres

4.7.1. Las mujeres en la agricultura y la seguridad alimentaria

Según el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Alimentación (FAO, Roma, noviembre de 1996), existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos. En otras palabras, la seguridad alimentaria depende de la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y aceptabilidad de los alimentos.

En todas estas áreas, la mujer desempeña una serie de papeles decisivos: como productora de alimentos, como generadora de ingresos y responsable de la provisión de alimento para sus hogares y como aquella que procesa y prepara los alimentos para atender a los miembros de la familia sanos y activos.

Las mujeres representan una gran parte de la población agraria del mundo y juegan un importante papel también en las actividades pesqueras y forestales. Producen más del 50 por ciento de los alimentos cultivados (datos FAO, 1995) de todo el planeta y, en muchas partes, asumen la responsabilidad de alimentar a sus familias. Sin embargo, al cumplir todas estas funciones, las mujeres se enfrentan con restricciones y actitudes que conspiran para subvalorar su trabajo, discriminarles y menguar su participación en las políticas y toma de decisiones.

Los datos desglosados por género siguen siendo insufi-



cientos como para proporcionar cifras exactas sobre las contribuciones de las mujeres a la producción agrícola en todas partes del planeta. Las contribuciones de la mujer a las actividades agrícolas, forestales y pesqueras podrán ser, cuando menos, subestimadas, ya que muchas encuestas y censos cuentan solamente el trabajo retribuido. Las mujeres participan activamente tanto en la agricultura comercial como en la de subsistencia, y buena parte de su trabajo en la producción de alimentos para consumo del hogar y la comunidad, de importancia para la seguridad alimentaria, no es registrado en las estadísticas.

Las funciones que la mujer desempeña en la agricultura varían de una región a otra y de un país a otro. Hombres y mujeres suelen tener papeles complementarios, compartiendo o dividiendo tareas de producción de cosechas, ganadería, pesca y uso y cuidado de bosques. Pero también tienen distintas tareas y responsabilidades en una serie de labores relativas a cultivo, ganado, pesca y bosques. Ahí donde los cultivos comerciales fueron introducidos, la tendencia sigue siendo de involucrar a los hombres en este sector, sobre todo si es altamente mecanizado, con lo que las mujeres asumen cada vez mayores responsabilidades en la producción de alimentos para el hogar así como de cosechas comerciales a pequeña escala y con bajos niveles de tecnología. Las mujeres se encargan también de un alto porcentaje de las labores agrícolas en las plantaciones.

Además de sus papeles decisivos en la producción de alimentos, las mujeres contribuyen a la seguridad alimentaria en otros modos importantes, como:

- Son las que preservan la biodiversidad.
- Son las que procesan y preparan los alimentos.



- Son las que atienden las necesidades básicas del hogar.
- Son las asalariadas.

Dado que la mujer tiene papeles decisivos en la seguridad alimentaria, todo esfuerzo por reducir la inseguridad en el mundo debe tomar en consideración los factores y restricciones que afectan la capacidad de las mujeres de desempeñar esas funciones. Si no se actúa urgentemente para suprimir estas restricciones y cambiar estas actitudes, es posible que no haya esperanza de seguridad alimentaria para las generaciones actual y futura.

Los distintos aspectos que deben trabajarse para mejorar son:

- Políticas e investigación en materia de Desarrollo Agrícola, no sólo orientadas a mejorar la producción y las tecnologías de las cosechas y taras de los hombres, y en los cultivos de exportación, sino en los cultivos y modos de producción responsabilidad de las mujeres.
- Impacto de la degradación medioambiental: como productoras de alimentos las mujeres tienen interés en la preservación del medio ambiente y en un desarrollo ambientalmente sostenible.
- Acceso a los recursos. El acceso a los recursos es un factor esencial para mejorar la productividad agrícola tanto de los hombres como de las muje-

res. Dado que la mujer desempeña papeles clave en la producción agrícola, la mejora de la productividad de sus funciones dependerá en gran medida de asegurar que las agricultoras, al igual que los agricultores, tengan suficiente acceso a los insumos y servicios productivos.

- Tierra: el déficit de tierra agrícola de buena calidad que padecen los titulares de pequeñas explotaciones es un problema generalizado, motivado por la degradación del medio ambiente, la conversión de la tierra para usos no agrícolas, la presión demográfica y la concentración de la tierra en manos de un número cada vez menor de grandes terrateniente, incluso corporaciones transnacionales (ver apartados 2 y 3). El acceso a la tierra en propiedad o la seguridad de su tenencia es una condición sine qua non para mejorar la productividad agrícola. Sin derechos seguros de tenencia, la población agraria tiene poco acceso, o ninguno, al crédito y los beneficios de afiliación organizaciones rurales que a menudo canalizan insumos y servicios. Además, sin seguridad en la tenencia de la tierra o sin seguridad de acceso a la misma, la población agraria tiene escasos incentivos para involucrarse en prácticas agrícolas sostenibles o para tener en cuenta el impacto a largo plazo de la explotación de la tierra.

En términos generales, las mujeres tienen menos acceso a la tierra que los hombres debido a una serie de motivos jurídicos y culturales, que varían de un lugar a otro. En algunos casos, la legislación afirma el derecho básico de la mujer a la tierra, pero los usos y costumbres así como las reglamentaciones limitan de hecho estos derechos. En otros casos, la legislación ignora el acceso de la mujer a la tierra. Este es el caso, por ejemplo de muchos lugares de África. Bajo normas de uso y costumbre, se concedió a las mujeres acceso a tierras comunales o familiares sin embargo, las mismas son a menudo privadas de este acceso por divorcio o viudez. Con la introducción de legislaciones reguladoras de la propiedad de la tierra, los títulos suelen ser concedidos al cabeza de familia masculino. Asimismo, las reformas agrarias llevadas a cabo en todas partes tienden a su vez a conceder el título de propiedad a los hombres, como siempre fue el caso sobre todo en América Latina.

Sin un título de propiedad de tierra, se suele negar a las mujeres el derecho a afiliarse a cooperativas u otras organizaciones rurales en calidad de agricultoras y, por tanto, a los correspondientes beneficios. En algunos lugares, la falta de título de tierra limita el tipo de cultivos. Por ejemplo, en Ghana, se permite sólo a los propietarios de tierra cultivar árboles frutales que pueden

ser importantes fuentes de ingresos monetarios.

- Organizaciones rurales: la afiliación a organizaciones rurales tales como cooperativas, organizaciones de productores agrícolas y asociaciones de agricultores, constituye un factor importante para acceder a recursos productivos, crédito, información, capacitación y otros servicios de apoyo. Estas organizaciones representan también los intereses de sus miembros ante gobiernos, dirección de proyecto e instancias de decisión y planificación del desarrollo a sus distintos niveles.

Cuando el acceso de las agricultoras a la posibilidad de afiliación y a los puestos directivos de estas organizaciones es restringido por ley o por costumbre, su acceso a los recursos y su capacidad de dar a conocer sus puntos de vista a responsables de políticas y planificadores, queda a su vez restringido. El resultado evidente es la incapacidad de las agricultoras de desempeñar sus papeles en la agricultura y la seguridad alimentaria al máximo de su potencialidad.

Los propios programas de reforma agraria que dieron los títulos de tierra a los hombres jefes de familia, restringiendo con ello el derecho de la mujeres a la propiedad, también limitaron a los hombres jefe de hogar la posibilidad de afiliarse a las organizaciones y cooperativas de reforma agraria.



Incluso ahí donde las mujeres tienen acceso a la afiliación a cooperativa y otras organizaciones rurales, las mismas representan un pequeña minoría en la dirección.

- Crédito: una consecuencia directa de la falta de acceso de las mujeres a la tierra y a la posibilidad de afiliarse a las organizaciones rurales, es su falta de acceso al crédito. En general, la tierra es requerida como garantía para la concesión de préstamos, por una parte y, por otra, los esquemas de crédito suelen ser canalizados a través de las organizaciones rurales hacia sus propios miembros. Esto constituye un serio obstáculo para la mejora de la productividad agrícola de la mujer ya que, sin

crédito, las agricultoras no pueden comprar insumos tales como semillas, fertilizantes y tecnologías mejoradas y tampoco contratar empleados.

- Insumos y tecnologías agrícolas: con la decreciente disponibilidad de tierra arable y la creciente presión demográfica y degradación medioambiental, resulta cada vez más importante aumentar la productividad de manera sostenible. Ello requiere acceso a apropiados insumos y tecnologías agrícolas.

El acceso de las mujeres agricultoras a los insumos y tecnologías agrícolas es limitado debido a su falta al crédito y a la posibilidad de afiliarse a las organizaciones rurales, pero también a causa de programas de desarrollo ciegos en materia de género y de la falta de atención a las necesidades de las agricultoras en los programas de investigación y tecnología.

Asimismo, las mujeres pierden a veces sus derechos al uso de la tierra cuando aumenta el valor de ésta a causa de la introducción de nuevas tecnologías tales como técnica avanzadas de riego. Las tecnologías alternativas, que son efectivas y más fáciles de manejar, pueden ayudar a asegurar que las mujeres -cuya producción agrícola es esencial para la seguridad alimentaria- conserven sus derechos y su capacidad de cultivar la tierra.

- Capacitación y extensión. El acceso de las mujeres a la capacitación y extensión está limitado por una serie de factores, como son la falta de investigación con visión de género y de las distintas necesidades por género en los programas de capacitación de los agentes de extensión.

- Servicios de mercadeo. Los programas de reajuste estructural y la tendencia hacia la liberalización del comercio llevaron al desmantelamiento de mucho de los servicios de mercadeo existentes para la agricultura. En su papel como comercializadora la mujer también se vio afectada por ello.

4.7.2. Sin exclusiones a las Mujeres: ¡Reforma Agraria Ya!

Discurso de Francisca Rodríguez en el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, Valencia diciembre de 2.004. Francisca Rodríguez dirige ANAMURI - Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas en Chile asociación creada para contribuir al desarrollo de la mujer y de sus capacidades técnicas en labores agrícolas y artesanales, y es miembro fundadora de Vía

Campesina.

"En la primera Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria organizada por la FAO en Roma en el año 1979 se llevó a cabo un debate especial sobre la situación que vivían las mujeres rurales en el mundo y hubo, a pesar de la poca importancia que se le asignaba al tema, una valorización y reconocimiento del rol jugado por las mujeres en la agricultura. Pero a la vez se hizo una dura constatación de la situación de discriminación y postergación en que se encontraban las que fueran desde la historia, las descubridoras y cuidadoras de las semillas, transmisoras de los valores y culturas de las comunidades y por ende las primeras agricultoras, manteniéndose impedidas de acceder a la tierra, de administrar su herencia o marginadas de los procesos de Reforma Agraria o simplemente omitidas en su condición de agricultoras.

Sin lugar a dudas, las recomendaciones que de allí emanaron a los gobiernos, para poner en práctica una serie de medidas que mejoraran esta situación, aunque fueron simples pinceladas, para las mujeres resultaron tremendamente importantes, porque abrieron el camino a la visibilización de los aportes en la producción de alimentos principalmente para las familias y las comunidades, a la vez que dejaron al descubierto una de las principales debilidades de los procesos de Reforma Agraria llevados a cabo históricamente: no se consideró el papel central y fundamental que cumplen las mujeres indígenas y campesinas en la vida del campo y de las comunidades, excluyéndolas del acceso a la tierra.

Por esto es importante no olvidar esto, sería impensable y no o tendría sentido ni sería posible hoy día repetir esta situación frente a como hoy concebimos los procesos de Reforma Agraria, es indispensable buscar en cada y todo momento un justo equilibrio en la participación de hombres y mujeres. Creo que es muy relevante para este foro el que un 43% de quienes participamos seamos mujeres, pero es inaceptable y no debe preocupar profundamente que nuestra voz aún sea limitada, que nuestra presencia no se refleje adecuadamente en la conformación de las mesas, en las conferencias y las comisiones. Esto significa que aun no hemos aprendido las lecciones de la historia y que la valoración del papel de las mujeres en la agricultura y las agro-culturas aún esta en el discurso y en las buenas intenciones, pero ausente en las prácticas cotidianas.

A veinticinco años después de la conferencia de la FAO, logramos reabrir el debate, por supuesto que muchas aguas han pasado bajo los puentes, dura ha sido la acción del capital, pero la nuestra también y aunque ni

las dictaduras, ni las políticas impuestas internacionalmente desde la OMC, el Banco Mundial, el FMI, ni todos estos años de represión ideológica, ni las muertes a través de guerras de baja o alta intensidad nos lograron callar, sin duda que hemos sido fuerte y violentamente impactados.

En los últimos 25 años, la población campesina se ha reducido drásticamente y por primera vez en la historia de la humanidad, la población urbana esta siendo mayor que la población rural.

La tierra se ha re-concentrado año a año en antiguas y nuevas manos; junto al latifundio ha ingresado el capital internacional. Las familias campesinas expulsadas de la tierra aumentan minuto a minuto; no me estoy refiriendo aquí solo a los procesos de migración, sino al cierre de las explotaciones familiares en los países industrializados, a la expulsión directa del campo ya sea por los procesos de contra-Reforma Agraria o por las guerras o por la instalación de las transnacionales en la agricultura y porque la producción de alimentos se ha convertido para las multinacionales en un negocio global.



Todo esto ha hecho que vivir del campo sea muy difícil o prácticamente imposible. Una parte importante de los campesinos y campesinas del mundo hemos sido convertidos en mano de obra barata, desprotegida, migrante y explotada en extremo, especialmente las mujeres con graves problemas en nuestra salud física y mental, disolviendo los lazos familiares y comunitarios. Sin duda que esta mano de obra barata es la que sustenta el modelo exportador.

Igualmente de brutal ha sido la agresión a la tierra, los bosques y el agua, a la naturaleza en su conjunto. Los capitales transnacionales quieren hoy apoderarse del conjunto del planeta apropiándose de la biodiversidad, no para cuidarla, sino para expandir sus ganancias. Quieren que olvidemos que la biodiversidad es la obra conjunta y colectiva de las fuerzas creadoras del planeta y de los pueblos indígenas y campesinos del mundo entero. No debemos olvidar jamás que "Nosotros los seres humanos somos naturaleza" y como parte de ella podemos alimentarnos y a su vez alimentarla, medicar-

nos, vestirnos, disfrutar la belleza. Sin biodiversidad no podríamos existir, porque es y ha sido el sostén de la vida.

Como pueblos de la tierra sabemos que si dejamos que todas estas fuerzas destructivas sigan avanzando, no tenemos futuro, no solamente nosotros, sino que la humanidad entera.

En Vía Campesina somos defensores de los derechos que nos asisten para acceder y trabajar la tierra, producir y difundir un sistema de agricultura que permita la preservación de los eco sistemas, la factibilidad económica y la justicia social. Defendemos el derecho a seguir siendo pueblos que mantenemos y sigamos desarrollando nuestras culturas, nuestros valores, nuestras visiones. Queremos educación, salud y alimentación al servicio de los pueblos, donde el principio de Soberanía Alimentaria sea parte central de las construcciones sociales que tenemos por delante todos nuestros estados y no solo los campesinos.

Es necesario entonces que se nos entienda claramente, que, cuando hablamos de Reforma Agraria, no hablamos solamente de tierra, sino de todo esto, de nuestro derecho a vivir en dignidad y con satisfacción plena de nuestras necesidades.

Sabemos hasta el cansancio que más de 800 millones de personas, especialmente niños y mujeres sufren hambre aguda en el mundo. Y también sabemos que no es por escasez de alimentos, sino por la pobreza y por el ansia de las transnacionales de profitar de la necesidad de alimentarnos.

Cada año, los campesinos del mundo debemos tirar toneladas de alimentos, porque no nos dejan acceder a los mercados. En base a reglamentos arbitrarios, a la propaganda y al dumping, nuestros propios mercados locales han ido desapareciendo.

Sin lugar a dudas que nuestra producción estaría al



alcance de todos, de manera sana y llena de sabor, pero nos obligan a aceptar los monstruosos hipermercados o los supermercados, como los Wal-Mart y los Carrefour. Así nos aíslan, han ido destruyendo las relaciones sociales que se entretejían en los mercados locales, la posibilidad de compartir e intercambiar saberes, la relación de confianza entre los consumidores y los hombres y mujeres de la agricultura familiar campesina.

Por eso, también es importante tener claro, que cuando hablamos de Soberanía Alimentaria estamos hablando de estos derechos arrebatados, como los de decidir, el como alimentarnos, que y como producir, como compartimos e intercambiamos, saberes, alimentos y semillas, por el bien de todos. Y para decidir todo ello libremente, también necesitamos semillas en libertad.

Sin semillas propias, libres y soberanas, no tendríamos alimentación propia y la soberanía alimentaria se convertiría en una frase vacía. Sin la capacidad para decidir soberana y solidariamente qué y cómo queremos comer y cómo queremos compartir el alimento, las semillas no tendrían posibilidad de ser. Semillas y soberanía alimentaria van necesariamente unidas.

La tierra en nuestras manos no sería nada si no tenemos el agua, si perdemos nuestros conocimientos, si desaparecen nuestros territorios, si perdemos las semillas. Por eso que junto con la Campana Global por la Reforma Agraria, es que estamos llevando a cabo también la Campaña Mundial en Defensa y Recuperación de Nuestras Semillas, para que estas vuelvan a ser un patrimonio de los pueblos que estén al servicio de la Humanidad.

Sin soberanía y sin semillas no podríamos resistir, ni nosotros, ni los habitantes de las ciudades. Si abandonamos nuestras semillas, aun con tierra, agua y Reforma Agraria seguiríamos siendo el gran negocio de las transnacionales.

Sin exclusiones a las mujeres, ¡Reforma Agraria ya!"

Por eso el compromiso que tenemos, es hacer acopio de todo nuestro saber, recuperar nuestras semillas, multiplicarlas, cuidarlas, intercambiarlas y dejar que vuelvan a caminar, crecer y multiplicarse sin trabas ni agresiones. Esto nos pone en una oposición frontal contra la propiedad intelectual, las reglas de certificación, los organismos transgénicos y los agrotóxicos.

Significa también recuperar y proteger nuestras formas de hacer y perfeccionar la agricultura, nuestras comidas, nuestros mercados, creando y compartiendo nuestros saberes, nuestra ciencia y nuestra tecnología. Y por todo ello fijaremos las reglas de cuidado, responsabilidad y cooperación que nuestra experiencia y nuestras culturas nos indiquen como más adecuadas, reivindicamos el derecho a no respetar fronteras inventadas y hacer circular las semillas entre pueblos para que pueblos y semillas puedan adoptarse y cuidarse mutuamente.

En el camino que estamos haciendo hemos ido descubriendo con alegría los nuevos retos. Descubrimos, por ejemplo, que las semillas son un punto de encuentro, que nos permiten que nuestras diversas formas de celebración y espiritualidad se encuentren, nos permiten crear nuevos lazos entre nosotros como habitantes del campo, pero también con la gente de la ciudad. Igualmente, nos permiten conversar, recuperar nuestra oralidad y convertirla en herramienta de lucha, de educación política, de formación, recuperación de valores, de principios éticos y culturales, de fuente de esperanza y fortaleza en momentos que pareciera que la oscuridad nos rodea.

Las semillas son un mensaje esperanzador que nos dicen que aun tenemos alma. Las conversaciones que ellas nos ayudan a iniciar nos permiten romper con el lenguaje tecnocrático y lejano que nos inunda, no permiten retomar y recuperar el lenguaje propio que es mucho más claro y rico, que nos permita desnudar el engaño del modelo y reconocernos en nuestras propias fuerzas. Por eso es que están aquí, presidiendo este Foro.

Los hermanos indígenas de México han dicho que la tarea de sanar al maíz de la contaminación transgénica será un proceso largo, con muchos momentos de oscuridad y dolor. Pero ni en México ni en el resto del mundo caminaremos desnudos o a ciegas porque somos pueblos, porque somos la inmensa mayoría, somos solidarios, somos deliberantes, y tenemos la voluntad y porque estamos convencidas que: Las semillas son patrimonio de los pueblos, y nos aseguraremos que verdaderamente estén al servicio de la humanidad.

4.8. Declaración de La Vía Campesina en el FMRA: retos para la Reforma Agraria Integral

"Nosotros y nosotras, integrantes de la organización internacional Vía Campesina, que representa a más de 160 millones de campesinos, campesinas y pueblos indígenas, participamos en el FMRA con 120 delegados y delegadas provenientes de América, Asia, África y Europa, enfatizamos la importancia que este espacio representa para impulsar la construcción de una gran alianza que fortalezca la lucha por la Reforma Agraria Integral, entendida ésta como un proceso para eliminar la pobreza y el hambre, garantizar la Soberanía Alimentaria y desarrollar nuestras potencialidades.

En este Foro denunciamos las políticas neoliberales implementadas a través del Banco Mundial (BM), el fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) que están al servicio del capital y las transnacionales, y que generan las siguientes consecuencias:

- La mercantilización de la tierra en todos los países, exceptuando Cuba y Venezuela, aumenta la concentración de las tierras en pocas manos, principalmente de las grandes empresas capitalistas. Esto ocurre con más intensidad en los países pobres, pero también ha ido aumentando en los países ricos. Para nosotros, la tierra es el elemento vital para nuestro trabajo y para los pueblos indígenas es la madre tierra, la Pachamama, y no una mercancía para hacer negocio.
- El despojo sistemático de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas para explotar indiscriminadamente sus riquezas.
- La gran migración del campo a las ciudades y a otros países, principalmente de mujeres y jóvenes, que conlleva a la división de las familias, poniendo en riesgo la continuidad de la vida, la tradición, las culturas campesinas e indígenas y el desarrollo rural. Los migrantes sufren las consecuencias del maltrato, la discriminación racial y la humillación en las grandes ciudades.
- El fortalecimiento del modelo agroexportador, que se basa en un uso intensivo del capital, en el latifundio, en la destrucción de los recursos naturales y en la eliminación y subordinación de los campesinos e indígenas a su modelo de producción
- El aumento de la violencia contra las organizacio-

nes campesinas e indígenas en todo el mundo. El capital busca silenciar las luchas y garantizar sus intereses económicos.

· El incremento de la pobreza en el mundo. A pesar que teóricamente, las políticas de estas instituciones tiene como finalidad combatir la pobreza, en la práctica están combatiendo a los pobres, particularmente a los campesinos, campesinas y pueblos indígenas.

Estas políticas y acciones perversas no han logrado acallarnos ni destruirnos. Seguimos resistiendo. Los movimientos de campesinos, campesinas y pueblos indígenas estamos cada vez más unidos y organizados; desarrollamos nuestras propias alternativas de vida y de trabajo que se sustentan en la diversidad cultural, el respeto y preservación de los recursos naturales y los conocimientos ancestrales. En Vía Campesina tenemos la gran expectativa de que este Foro consolide los lazos de solidaridad entre las organizaciones campesinas, indígenas, sociales, ONGs y otras, para que avancemos unidos en agendas comunes a fin de fortalecer la lucha para lograr la Justicia Social, la Soberanía Alimentaria y la erradicación del hambre y la pobreza en el mundo. Con estos objetivos, reiteramos nuestro compromiso de continuar impulsando la Campaña Global por la Reforma Agraria Integral, junto a la Campaña Mundial de las Semillas, Patrimonio de los Pueblos al Servicio de la Humanidad.
¡Reforma Agraria ya!

4.9. Ejemplos actuales de Reformas Agrarias en Latinoamérica: Venezuela / Brasil, dos situaciones diferentes

En opinión de Peter Rosset (coordinador de la Red de Investigación Acción sobre la tierra -www.acciontierra.org- y miembro del Comité Internacional de Planificación del Foro Mundial sobre la Reforma Agraria realizado en Valencia en diciembre 2004) el único gobierno a nivel mundial con al menos un compromiso semi-serio en el asunto de la Reforma Agraria es Venezuela. La Vía Campesina como movimiento internacional, y La Red de Investigación-Acción sobre la Tierra, LARAN (www.acciontierra.org) como investigadores en la Reforma Agraria se preocupan mucho sobre lo que pasa en este país.

En el Foro Social Mundial celebrado en Brasil en 2004, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, firmó en el asentamiento de Tapes en Rio Grande do Sul, un acuerdo histórico entre su gobierno y un movimiento social, el Movimiento de los Sin Tierra, el MST en Brasil, y con



la Vía Campesina, que es la alianza global de las organizaciones campesinas, con una universidad y un gobierno estatal en Brasil, para crear una Escuela Latinoamericana de Agroecología para los movimientos campesinos. También el acuerdo promueve redes de trabajo de campesinos que recuperarán, reunirán y multiplicarán las variedades locales de semillas en América Latina. La firma de este acuerdo y la aprobación de una Ley de la Tierra relativamente progresista supone un compromiso muy serio de Reforma Agraria real.

Sin embargo, el movimiento campesino está mucho menos organizado en Venezuela y es mucho más joven que el brasileño. Chávez podría haberse convertido en presidente de Venezuela, pero eso no cambia la estructura de la propiedad. No cambia el hecho de que en las zonas rurales en Venezuela son todavía los propietarios y sus matones privados, sus guardias de seguridad contratados, quienes controlan lo que sucede en la vida rural. Chávez como presidente no cambia los empleados de los ministerios. Él puede cambiar los ministros, pero no hay suficiente gente joven formada para ocupar cada una de las posiciones en el Ministerio de Agricultura (por ejemplo), como para cambiar de la noche a la mañana. Por lo tanto, a pesar del hecho de que hay una reforma agraria declarada desde arriba, está siendo muy difícil lograr avances reales.

La situación en Venezuela, en opinión de este experto, va a cambiar, y hace el siguiente análisis: "Las instituciones no se mueven porque las instituciones son todavía las mismas del gobierno anterior. En términos generales, el 95% de los empleados son los mismos. Es una situación bastante peculiar, donde hay muchos campesinos sin tierra que quieren una reforma agraria, siendo intimidados por los propietarios, con un gobierno revo-

5. SISTEMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

En el año 2004, la FAO presentó un documento sobre Política de Desarrollo Agrícola. En dicho documento en el apartado 5.5 referente a Políticas de Mercados de Tierras plantea que los derechos sobre la tierra casi siempre se restringen en función del más amplio interés general, representado por la comunidad o por el gobierno nacional. Por ello una interrogante fundamental en estas políticas es:

¿Cuál debe ser la naturaleza de los derechos sobre la tierra? ¿Deben mantenerse los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra? Si es así, ¿cómo deben protegerse?

Para los sistemas de utilización de la tierra que emergen de los regímenes tradicionales, ¿en qué forma deben formalizarse los derechos sobre la tierra?

Para los sistemas en transición desde fincas colectivas, ¿qué opciones deben proporcionarse a los miembros de los colectivos?

En países con propiedad estatal amplia, ¿qué clases de derechos tradicionales y privados deben reconocerse o establecerse, y cómo se deben asignar las tierras estatales a los usuarios?

En países con tradición de propiedad privada de la tierra, ¿las normas y los reglamentos vigentes promueven adecuadamente los objetivos de equidad y eficiencia? En favor de una mayor equidad, ¿qué tipo de restricciones conviene imponer a la propiedad de la tierra agrícola? ¿Cuáles serían las consecuencias sobre la eficiencia?

J.P. Platteau (profesor de la Universidad de Namur en Bélgica, colaborador de la FAO y coautor del libro *Access to Land Rural Poverty and Public Action*, editado por Oxford University, 2001) ha argumentado fuertemente contra los sistemas de derechos irrestrictos de propiedad privada en África Subsahariana:

"... No debería permitirse que emerja un mercado de tierras totalmente libre en África Subsahariana. El mercado de tierras debería estar regulado, lo que significa que los derechos de los individuos a poseer, comprar, vender y acumular tierra de propiedad privada deberían estar limitados en aras del cumplimiento de los objetivos de equidad social, crecimiento económico y estabilidad política".

lucionario reclamando un reparto agrario y teniendo una ley de reforma agraria en la mano. Creo que esto va a cambiar para mejor porque la frustración por parte del campesinado por no conseguir su sueño de reforma agraria, con la presidencia de Chávez, está forzándoles a organizarse mucho mejor... Así que creo que este es un momento de transición. Hay estos puntos de inflexión en la historia en que el descontento lleva a un punto en donde las personas consiguen realmente organizarse lo suficiente como para protegerse a sí mismos frente a los matones de los propietarios, y para forzar a las burocracias reacias a aplicar verdaderamente la ley. Espero y creo que es ahora cuando finalmente conseguimos la fuerza necesaria para pujar por la aplicación real de la reforma agraria que ha sido más teoría que práctica hasta ahora."

La situación en Brasil es muy diferente, es casi la opuesta. En Brasil, el MST está llevando a cabo la Reforma Agraria a pesar del hecho de que incluso el gobierno de Lula, y mucho menos los anteriores gobiernos, no han mostrado ningún compromiso real para llevar a cabo una reforma agraria seria. Los del MST han estado nadando en contra de la corriente. Han sido muy capaces de hacerlo solamente gracias a su poder de organización.

Para tener reforma agraria es necesaria la participación ciudadana. La expresión más grande de esto en Brasil la tenemos con el MST, Movimiento de los Sin Tierra, que es el movimiento campesino mejor organizado en el mundo, justo ahora, y ha transformado activamente la realidad de más de un millón de personas ocupando más de ocho millones de hectáreas de tierra que previamente pertenecían a propietarios absentistas de la alta burguesía.

Según Jaime Amorío, representante del MST de Brasil, la Reforma Agraria no es una cuestión técnica ni económica, sino que depende de la voluntad política. La aplicación de la misma es urgente para resolver el problema del hambre, para organizar un nuevo modelo agrícola que tenga por base la soberanía alimentaria, para paliar la deuda histórica del capitalismo con los campesinos, los pueblos indígenas y las comunidades negras, para evitar la privatización del agua y proteger las semillas que son patrimonio de la humanidad.

Plantea además la necesidad de una distribución amplia y masiva de la tierra, proceso que debe ir acompañado con asistencia técnica, capacitación, desarrollo de tecnologías, nuevas relaciones de género, rescate de la cultura campesina, planes de vivienda, educación y salud.

TIERRA, REFORMA AGRARIA, USO Y PROPIEDAD

El argumento general opuesto, o sea en favor de derechos plenos de propiedad, ha sido enunciado por el Banco Mundial (BM, 1997, pág. 48-49) como sigue:

"Los derechos de propiedad son el corazón de la estructura de incentivos en las economías de mercado. Determinan quien corre el riesgo y quien gana o pierde en las transacciones. Al hacerlo estimulan la inversión provechosa, alientan la vigilancia y la supervisión cuidadosas, promueven el esfuerzo en el trabajo y generan apoyos a los contratos exigibles legalmente. En breve, los derechos de propiedad plenamente especificados recompensan el esfuerzo y el buen juicio, apoyando así el crecimiento económico y la creación de riqueza. Asimismo, la amplia difusión de los derechos de propiedad puede contrarrestar la concentración de poder en el sistema político y contribuir a la estabilidad social".

En muchos países en desarrollo, la elección entre estos dos puntos de vista se complica más aún por la existencia de sistemas consuetudinarios de tenencia con larga historia.

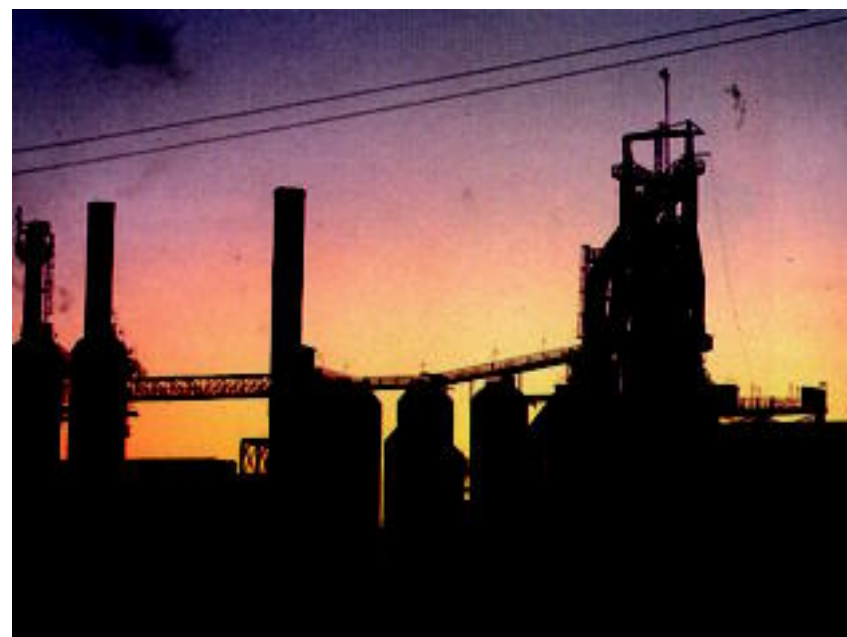
Antes de analizar la regulación de los mercados de tierras, se examina la cuestión de si los regímenes tradicionales deben ser convertidos en derechos de propiedad formales y registrados. Sin embargo, siempre hay que tener presente que el criterio fundamental para escoger el sistema de tenencia de la tierra es el respeto de los deseos de los usuarios.

La gran variedad de formas de posesión de tierras en el mundo actual puede clasificarse en los siguientes seis tipos básicos:

- Tierras con acceso abierto. En esta clase de tenencia, nadie puede reclamar la propiedad sobre la tierra o el recurso y ninguno puede ser excluido del acceso al mismo. Se aplica a veces a tierras forestales o de pastos. Los recursos marinos son también de este tipo.
- Tierras comunales en sistemas consuetudinarios. Están abiertas a todos los miembros pero sujetas a restricciones comunales de uso y acceso. Frecuentemente son tierras de pastoreo.
- Tierras colectivas, establecidas por decisión de las autoridades centrales; se utilizan para la producción conjunta por parte de grupos de familias. Pueden incluir parcelas individuales y parcelas trabajadas conjuntamente. En la mayoría de los casos, los miembros de las fincas colectivas no tienen voz en las decisiones acerca de las formas de tenencia y explotación de la tierra, decisiones que

más bien son tomadas centralmente.

- Derechos individuales sobre la tierra con tenencia asociativa. Estos derechos abarcan a las parcelas individuales que existen en sistemas consuetudinarios o colectivos de tenencia.
- Derechos privados sobre la tierra. Estos derechos incluyen a la propiedad (con diversos grados de restricciones) y a otros derechos de usufructo en contextos de mercados, tales como el arrendamiento, el alquiler y la aparcería. Pueden también ser subordinados, temporal o parcialmente, a las decisiones de grupos que cooperan voluntariamente en actividades agrícolas seleccionadas o en el suministro de servicios agrícolas. La propiedad trae consigo el derecho a disponer de la tierra de acuerdo a los deseos del dueño: en ventas, alquiler, arrendamiento y herencia, y a gravarla con reivindicaciones contingentes tales como las hipotecas.
- Tierras estatales. Los derechos de propiedad son asignados a una autoridad del sector público, local o nacional.



6. ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN EUSKAL HERRIA

En este apartado, se hace referencia a la situación, los problemas, los conflictos y las reivindicaciones que hay alrededor de la tierra agraria en Euskal Herria en concreto, por lo que se podrá evaluar el grado en qué estos problemas, conflictos y luchas son, efectivamente comunes en muchas zonas del Planeta, y para poder trabajar a nivel local dentro de una lucha global. No se pueden abordar en detalle aquí todas las vertientes de la problemática tierra en Euskal Herria, como pueden ser los montes comunales, los Espacios Naturales Protegidos o las huertas urbanas o periurbanas, sino que se centra principalmente en el problema general de acceso a la tierra agraria y los intentos (fallidos) de su protección.

6.1. El difícil acceso a la tierra

Hay un muy difícil acceso a la tierra agraria en Euskal Herria, particularmente en determinados lugares, como son su vertiente atlántica, zonas costeras y de turismo y las zonas periurbanas, dónde es el mayor problema con el que se enfrenta cualquier persona que pretenda iniciarse en la actividad agraria o cualquiera que desee adecuar su explotación a parámetros más sostenibles, como es el de producir en base a tierra.

La verdad es que se ha necesitado mucho tiempo, pero en ciertas (no en todas) instancias oficiales y administraciones, ya se ha reconocido el problema de forma expresa.

En síntesis el problema es el siguiente: el mercado es el único medio de acceso al factor de producción tierra (el último residuo - aunque limitado- de intervención en el mercado, acababa de ser definitivamente desmantelado con la entrada en vigor de la nueva Ley de

Arrendamientos Rústicos, afortunadamente modificada (I); y ocurre que el mercado no ofrece "tierra" (factor de producción agraria), sino solamente "suelo" (sopORTE potencial de cualquier actividad humana). La necesaria distinción conceptual entre "suelo" y "tierra" es una de las aportaciones teóricas en la que más esfuerzos el sector agraria y ha venido invirtiendo.

La cuestión es que los precios a pagar por la adquisición de la tierra son de todo punto imposibles de amortizar a partir de la actividad agraria, porque nada tienen que ver con esa actividad; muy al contrario, se trata de "precios-suelo" que sólo consideran dicho recurso en su potencial uso para cualquier otra actividad distinta de la agraria.

Hay que subrayar que las estadísticas oficiales del Ministerio Español de Agricultura sobre precios de la tierra sitúan a distintos territorios de Euskal Herria como la CAV en primer lugar y sin rival alguno en el ranking de precios medios de la tierra por territorios. Tanto es así que la Comunidad que se sitúa a continuación tras la CAV en dicho ranking (las Islas Canarias) la sigue muy de lejos, puesto que el precio medio de la tierra allí viene a ser nada menos que la mitad del de la CAV.

6.2. Destrucción y pérdida de tierra agraria.

Algunos datos

La destrucción y pérdida de tierra agraria es un proceso común en todo el territorio de Euskal Herria. Los principales procesos son la urbanización, la construcción de polígonos industriales, infraestructuras, usos recreativos como los campos de golf, centros comerciales, e incluso la prohibición de usos agro-pecuarios en espacios naturales protegidos.

En términos abstractos o generales se suele reconocer, más o menos, por parte de las administraciones agrarias de la CAV (o al menos por parte de algunas de dichas administraciones) que la presión de usos no agrarios está destruyendo el recurso tierra. En el propio Plan de Jóvenes Agricultores no faltan menciones de este tipo e igualmente, el Plan Estratégico 2002-2005 elaborado por el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco contiene algunos pronunciamientos bastante claros al respecto (II).

Resulta conveniente, no obstante, pasar de los términos abstractos y generales a los concretos y específicos para dar cuenta de la verdadera magnitud del problema. Algo se sabe en términos cuantitativos, aunque no se hable ni se publique demasiado de ello:

- Entre 1990 y 2000, la superficie de suelo artificia-



lizado (es decir, ocupada por viviendas, zonas urbanas, industrias, zonas comerciales, infraestructuras de transporte, etc) en la CAV ha aumentado un 24% (52 kilómetros cuadrados más) y ello a pesar de que la población de CAV ha disminuido en ese mismo periodo de tiempo.

· "El incremento del territorio artificializado entre los años 1990 y 2000 se ha producido, fundamentalmente a costa del consumo de suelos agrícolas que, con una reducción de 69 km², han pasado de representar el 32% de la superficie total de la Comunidad Autónoma a representar el 31,74%...". (III)

· El conjunto de las tierras labradas de la CAV en los últimos años (1992-2002) ha disminuido casi una quinta parte (-18,89%) habiendo pasado de 91.183 ha a 73.960 ha (IV), siendo especialmente preocupante la disminución de superficie en patata (-64, 6%), cultivos forrajeros (-59%) y en cultivos hortícolas (-42,79%), así como el hecho de que en algunos territorios la pérdida sea muchísimo mayor,



es el caso de Bizkaia donde la pérdida de tierras labradas ha sido del 55,25 %.

Ciertamente, en el entorno de la CAV el ritmo de destrucción de tierras agrarias (ocupación y transformación de las mismas en suelo) resulta preocupante. Se debería evaluar lo que esta paulatina eliminación de tierra, en su especificidad, está suponiendo como elemento con un peso propio en la crisis que atraviesa el sector agrario.

6.3. Protección de tierras agrarias

6.3.1. CAV: LOT, DOT, PTPs, PTSs

En 1990, la Ley de Ordenación del Territorio (LOT) indicó que había que proteger los espacios agrarios, disponiendo que el primer y más alto instrumento de ordenación territorial previsto en dicha Ley, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), incluyeran entre sus contenidos mínimos necesarios "...La definición de los suelos que por su idoneidad actual o potencial para la explotación agraria hayan de ser objeto de protección o ampliación, de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano" (V).

Tras un proceso tortuoso que se demoró casi siete años, se publicaron por fin las DOT, en 1997, pero éstas incumplieron de manera manifiesta el mandato legal ya que no hicieron ninguna definición de suelo agrarios. Eso sí, reiteraron la necesidad de su protección en una brillante declaración enfática: "...El suelo agrícola presenta características que van mucho más allá de una función de mero soporte. Su carácter irreproducible, su



escasez y su importancia para actividades primarias aconsejan una protección que es particularmente importante en la CAV por la escasez de suelos de calidad y la presión de los usos urbanos, industriales e infraestructurales que lo destruyen y que inciden con particular intensidad en zonas como los fondos de valle con mayor aptitud" (VI).

Evidentemente, es un claro caso de decir y no hacer, pues las nobles tareas de definición y protección de espacios agrarios eran ahora encomendadas por las DOT a los dos ulteriores instrumentos de Ordenación Territorial: los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS); por cierto, que la encomienda a terceros acababa con el interesante subrayado de que "...Esta protección se extenderá, independientemente de su productividad, a aquellos

terrenos cuya conservación resulte importante para la viabilidad de los usos agrarios, con criterios acordes con las líneas de desarrollo rural establecidas por el Plan Estratégico Rural Vasco (PERV)" (VII).

El aludido PERV, cuya vigencia había concluido en 1996, tuvo su continuidad en otro cuya denominación oficial fue "Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco 1997-2000". El mismo fue debatido en el Parlamento Vasco el 16 de mayo de 1997 (el mismo año de aprobación de las DOT). Tampoco el Parlamento se sustrajo a una bienintencionada declaración: Entre las resoluciones que aprobó ese día, la número 9-2 decía: "El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a establecer y desarrollar mecanismos eficaces de protección del suelo rústico-agrario", para acabar sentenciando, de forma parecida a las DOT, que "... los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) se deben orientar a la protección y defensa del suelo agrario" (VIII).

Tras sucesivas declaraciones y otros tantos aplazamientos, la pelota se situaba en el tejado de los PTPs y los

esperar de los PTP en materia de protección de tierras agrarias. No es solamente que dejen de hacer aquello que las DOT (y el propio Parlamento Vasco) les encomendaron, sino que lo que hacen viene a ser más o menos lo contrario, esto es, constituirse ellos mismos en nuevos agentes devoradores de tierra y destructores de espacios agrarios. Además de dar por buena (sin criticarla) toda la acción ocupadora de los planes urbanísticos municipales, ellos mismos hacen sus propias "propuestas de colonización de suelo" (IX), propuestas que, casualmente tienen como ubicaciones amplias superficies de la mejor capacidad agrológica.

6.3.2. Nafarroa: LOT, DOT, ETN, POT, PDAT, PS

La LORAFNA, Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra recoge la exclusividad autonómica de las competencias de ordenación del Territorio y Urbanismo. Desde entonces se han adoptado tres leyes de Ordenación del Territorio, en 1986, 1994 y 2002.

Las primeras Leyes de Ordenación del Territorio esta-



PST. De entre esto últimos, fue por razones obvias, particularmente reclamado y esperado el PTS Agrario, pues él -si es que alguien- cabía particularmente confiar la tan necesaria como eternamente aplazada tarea de la definición y protección de espacios agrarios. Tuvieron que pasar cuatro años hasta poder ver un texto. El "Avance" de PTS Agroforestal se presentó en 2001, se publicó un texto de aprobación inicial en 2005, pero aún no hay un documento definitivo aprobado (ver apartado 6.4).

En cuanto a los Planes Territoriales Parciales (PTPs), ninguno de ellos está aún en vigor (los procesos de formulación han sido, además de largos, tortuosos y accidentados), son varios los que se encuentran en avanzado estado de tramitación pero, a la vista de estos textos, se puede afirmar con rotundidad que nada cabe

blecen las Directrices de Ordenación Territorial de Navarra como punto culminante del planeamiento territorial en Navarra. Al igual que en la CAV, el proceso de elaboración de las DOT fue alargado y tortuoso, habiendo una serie de anteproyectos de DOT que no prosperaron, sino que en la más reciente Ley de Ordenación Territorial de 2002 influyó para una nueva esquema de planificación con una Estrategia Territorial de Navarra (ETN), Planes de Ordenación del Territorio (POT), Planes Directores de Acción Territorial (PDAT) y Planes o Proyectos Sectoriales (PS). Enlazados con todos estos pasos de planificación se encuentra la filosofía de la Estrategia del Desarrollo Sostenible, que ha dado como primer fruto en Navarra a la Estrategia Navarra para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, entre otras medidas como el Plan Forestal, el Plan Director de Saneamiento de Ríos...

En lo que puede ser la definición y defensa tierras agrarias, no obstante, no hay un Plan determinante dentro de toda esta planificación.

6.4. El Caso del Plan Territorial Sectorial Agroforestal (PTS) de la CAV

La larga historia, aún no concluida, de sucesivas proclamas sobre la necesidad de protección de espacios agrarios y correlativos aplazamientos de la tarea, ha llevado hasta el PTS-Agro forestal. Se podría haber llegado al mismo por otro camino, concretamente a partir del propio Plan de Jóvenes Agricultores de la CAPV, ya que aunque no manifieste una opinión parecida, lo cierto es que anuncia "medidas de defensa de suelo agrario" (XI), sin duda alguna, porque entiende que en la problemática del difícil acceso a la tierra, la protección de espacios agrarios resulta esencial e inevitable.

Las medidas de defensa a las que el Plan se refiere son las recogidas en la línea de actuación número 10, que se titula, precisamente "Actuaciones sobre el suelo rural desde el PTS Agroforestal". Parece pues que el Plan de jóvenes confía y deja en manos del PTS agrario el difícil cometido. Aunque no haya una afirmación clara en tal sentido, y en los primeros párrafos de la línea de actuación nº 10 se revele una parte de lo que constituye la insuficiencia del futuro PTS, lo cierto es que el cuarto párrafo reza así: "La imposición legal de los criterios del PTS Agroforestal depende sin embargo de su definitiva aprobación y, consecuentemente, la vinculación que de ella se derivara para el resto de Administraciones y Departamentos con incidencia sobre el territorio. Por eso es un objetivo clave del DAP la tramitación de este Documento, que permitirá entre otros aspectos generar políticas de suelo agrario hoy inexistentes..." (XII), manifiesta profesión de fé a favor de la potencialidad protectora de tierra por parte del PTS.

¿Hay que entender, pues, que el PTS Agroforestal va a servir para proteger los espacios agrarios? Con el texto más reciente del PTS en la mano hay que decir -y se dice con pena- que rotundamente no. Aún sin la aprobación definitiva del plan, mucho debería cambiar el texto para poder llegar mínimamente a servir a su cometido.

Mérito indudable del texto del Avance (y del texto de la aprobación inicial) del PTS Agroforestal es la definición y delimitación de espacios agrarios, incluyendo una subcategoría de tierras denominada "Agroganadera de Alto Valor Estratégico". Al margen del mayor o menor acierto en el detalle, por primera vez, el texto incorporaba una definición de tierras agrarias con expresión cartográfica adecuada. Cuestión muy distinta es la rela-

tiva a la protección de esos espacios, materia en la que, como ya se ha dicho, no existe ningún avance de mínima entidad.

El pretendido gran instrumento de protección de espacios agrarios previsto en el PTS es la "Evaluación de la afección sectorial agraria ocasionada por la aplicación de planes y por la realización de obras o actividades" (conocido en el borrador de PTS de 2001 como el "Protocolo de Evaluación de la Afección Sectorial" (PEAS) (XIII), y paralelamente un Estudio de Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental. Esta evaluación contiene múltiples discutibles, por ejemplo, caso de aprobarse tal cual el PTS serían factibles, por ejemplo, usos como el de "vías de transporte" o el de "instalaciones técnicas de servicio" en espacios definidos como agroganaderos, siempre que se hiciera una evaluación específica.

Al margen de eso ¿qué garantía de eficacia se prevé para la continuidad de usos agrarios en aquellos espacios que el propio PTS ha definido como agroganaderos (alguno de ellos de "Alto Valor Estratégico")? La verdad es que ninguna, puesto que, en última instancia, y por decisión del propio PTS, todo queda en manos de las decisiones que tomen los ayuntamientos en sus respectivos planes urbanísticos municipales.

Con respecto de las decisiones municipales anteriores a la entrada en vigor del PTS, se da absolutamente prevalencia a las mismas, independientemente de las calificaciones que éste último haga. Es lo que está ocurriendo ahora, de manera que la ocupación por los planes municipales de amplias superficies que el PTS califica de "Agroganaderas de Alto Valor Estratégico" se está sucediendo con frecuencia y amplitud.

Pero lo grave es que eso mismo es, precisamente, lo que se dejará que siga sucediendo aún después de producida la vigencia del PTS. Eso es lo que el mismo dice textualmente: "La clasificación de suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar de acuerdo con las normas y protocolos marcados en este PTS producirán la modificación automática del mismo, quedando estos ámbitos reclasificados fuera del ámbito de ordenación de este PTS". Es decir, que los planes municipales pueden, ellos solos, sustraerse a las determinaciones del PTS mediante el simple mecanismo de reclasificación del suelo. ¿Para qué, entonces, vale que el PTS califique un terreno concreto como "Agroganadero de Alto Valor Estratégico", si resulta que a renglón seguido el Plan urbanístico clasifica dicho terreno como Suelo Urbanizable, escapándose así a las determinaciones del Plan? El PTS está así renunciando a su propia condición legal de instrumento de planeamiento territorial preva-



lente sobre el planeamiento urbanístico (XV).

6.5. Mercado de tierras agrarias:

6.5.1. Plan de Jóvenes Agricultores de la CAPV. "Centro de Intermediación" de tierras

Sin duda alguna, en la actualidad y teniendo en cuenta su contenido, el mejor ejemplo de afrontar con decisión la problemática de la tierra es el Plan de Jóvenes Agricultores de la CAPV elaborado por el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco en un proceso abierto y participativo, aprobado en 2004, y en el que se contempla la creación de un Centro de Intermediación de Tierras. Aunque posea una terminología impropia, pues debería ser Centro u Organismos de Intervención de Tierras en el que la intermediación sea sólo una de las funciones de este centro, tendrá como función básica de "...puesta a disposición de los agricultores demandantes de tierra, bien para su instalación, bien para la ampliación de sus actividades, del suelo necesario para ello...", atribuyéndose como propias una pluralidad de tareas derivadas de aquella función básica, tareas que serán asumidas gradualmente y que, superando con mucho la mera intermediación, llegan incluso hasta la "...adquisición de terrenos, bien por compra o por alquiler, para su posterior redistribución a precios agrarios entre los agricultores/ganaderos que quieran acceder a este recurso básico para dimensionar las explotaciones".

Si bien este Centro es esperanzador, se presenta un verdadero obstáculo: la ausencia absoluta, hasta la fecha, de la más mínima intervención pública de protección o defensa de la tierra agraria frente a la voracidad de los usos no agrarios, y el temor de que tal ausencia vaya a seguir siendo igual de absoluta en el futuro.

Queda claro que lo que se pretende es intervenir en el problema de la tierra, pero resulta difícil intervenir sobre algo que otros codician y destruyen, sobre todo si frente a dicha codicia y destrucción no se arbitran mecanismos de defensa. Así, las posibilidades del Centro de Intermediación van a depender bastante de la existencia de fórmulas efectivas de protección de los espacios agrarios.

Pero además, es obvio que en la problemática del difícil acceso al factor tierra por parte del productor y productora agraria, la cuestión de protección o defensa es no sólo sustantiva, sino que más bien se trata de la cuestión central o capital: el quid de la respuesta al problema "tierra" está, precisamente, en la disposición y utilización de herramientas que permitan y aseguren la continuidad de los usos agrícolas en los espacios agrarios frente a la presión de otros usos.

6.6. La Ley de Arrendamientos Rústico

Tras solamente cuatro meses desde la entrada en vigor de la nueva Ley nº 49/2003, de Arrendamientos Rústicos se iniciaron los trámites para una modificación de la misma. La nueva Ley daba al traste con todos los elementos tradicionales de protección legal del arrendamiento rústico, imponiendo un régimen liberalización brutal de los arriendos, lo que a su vez significaba la eliminación de la única medida de intervención existente en el controvertido problema del acceso a la tierra.

Sin embargo las modificaciones a la nueva Ley recuperan algunos de los contenidos de la normativa sobre arrendamientos rústicos que fueron eliminados. Así por ejemplo la modificación:

- Prevé un periodo mínimo de duración de los arriendos de siete años frente a los tres años de la nueva Ley o los cinco de la anterior.
- Reaparecen los derechos de tanteo y retracto del arrendatario sobre la finca arrendada estableciendo un sistema novedoso que asegura al arrendatario de la transmisión de la finca.
- Se vuelve a exigir la condición de profesional de la agricultura del arrendatario para los arriendos sometidos al régimen especial de la Ley, aunque el criterio de definición del concepto profesional presenta bastantes dudas en cuanto a su idoneidad.

También presenta aspectos novedosos como:

- La compatibilidad de distintos arrendamientos sobre los distintos aprovechamientos posibles

(principal y accesorios) de que puede ser susceptible un finca

- El establecimiento de la presunción legal del arrendamiento, lo que quiere decir que, acreditado el hecho de la posesión de una finca se entiende, en principio, que el ocupante lo es a título de arrendatario, salvo que pueda demostrarse lo contrario. Esta novedad es de vital importancia si se tiene en cuenta la situación actual, bastante generalizada, de arrendamientos sin papeles ni documentos, que deja al arrendatario en una posición de desamparo al no poder probar la existencia del arriendo.

Se echa en falta, por el contrario, otros aspectos como:

- La ausencia de algunos de los que hemos llamado "contenidos tradicionales" del régimen legal especial de los arrendamientos rústicos ya que no hay nada sobre obras y mejoras hechas en la finca del arrendado
- Tampoco existe nada sobre la posición del arrendatario en caso de expropiación forzosa.

Parece que se ha dado una interesante modificación de la Ley, la cual ha entrado en vigor el 1 de diciembre de 2005.

6.7. Reflexiones

En Euskal Herria la defensa de la tierra se muestra muy difícil ya que mientras no se haga una apuesta institucional (pero antes social) clara y no meramente formal para asegurar un lugar (quizás no necesariamente exclusivo) al modelo de agricultura campesina (frente al modelo empresarial) la defensa de la tierra no será tomada en serio.

Se está perdiendo tierra agraria y esa pérdida se está produciendo a la vez que se dan unas importantes transformaciones en el modelo de agricultura practicado por el sector. Uno de los elementos de esas transformaciones consiste en la sustitución de tierra por capital. Podría pensarse que eso es una consecuencia de la pérdida de tierra (porque se pierde tierra se sustituye por capital), pero no hay que descartar que también esté ocurriendo al revés (porque parece que al poder sustituir por capital se puede permitir perder tierra). De hecho ya se vive en la ficción de que la tierra es prescindible (ganadería industrial, horticultura en hidropo-nía...).

Mucha gente ha coincidido en afirmar que la última Reforma de la PAC supone la victoria incontestable del

paradigma de la competitividad, frente al paradigma de la multifuncionalidad (el gran perdedor). Pero también son bastantes (y las administraciones de la CAPV, por ejemplo, no están muy lejos de ello) los que entienden que cabe una compatibilidad entre ambos paradigmas, algo que antoja difícil. Pero lo que es claro es, al menos, que los objetivos de la multifuncionalidad no pueden ser obtenidos desde el modelo de agricultura empresarial, pues para este modelo la tierra no tiene una consideración distinta de la del capital, y es, hasta donde se puede, prescindible. Su objetivo es el beneficio a corto plazo y se basa en el factor riesgo.

Pero los objetivos multifuncionales necesitan de la tierra. No pueden prescindir de ella, porque se basan en ella. Y para ello no cabe otro agente que el modelo de agricultura campesina, pues para dicho modelo el factor tierra tiene consideración propia, distinta de la de un capital. Es también sustrato de la vida social y de la identidad colectiva. No es sustituible; antes bien, debe asegurarse su permanencia para las generaciones futuras. Y no tanto por un supuesto carácter bucólico del agricultor y agricultora campesina, sino sobre todo porque su relación conceptual práctica con la tierra es otra que la de su modelo enfrentado. Es la síntesis del riesgo. No consiste en maximizar el rendimiento, sino más bien en maximizar la seguridad al minimizar los riesgos.

Quizás, cuando la sociedad y las instituciones hagan una apuesta decidida para asegurar un espacio (quizás no necesariamente exclusivo) para la agricultura campesina, se puede empezar a ver que las cosas cambian, que la tierra agraria se protege y que el acceso a la misma no es un problema para quien quiere vivir de la producción agraria. Entonces será posible la instalación de nuevos y jóvenes agricultores y agricultoras, que llevarán adelante ese modelo de agricultura social, generador de empleo y de comunidades rurales vivas, gestor óptimo de un territorio equilibrado y suministrador de alimentos sanos, buenos y accesibles a todos..., ese modelo de agricultura tantas veces invocado y tan pocas veces seriamente perseguido.



7. CONCLUSIONES Y REIVINDICACIONES

- * La tierra agraria es un recurso imprescindible para una agricultura duradera en términos físicos.
- * Eliminar la tierra agraria de una explotación mediante su sustitución por capital hace imposible la práctica de la agricultura duradera.
- * La tierra agraria es un recurso imprescindible, por ende, para conseguir la soberanía alimentaria.
- * Para una agricultura duradera en términos sociales, es importante un acceso y una disponibilidad de tierra agraria entre toda la población agraria, campesina e indígena.
- * No obstante, las tendencias en cuanto a la accesibilidad y disponibilidad de la tierra agraria refleja problemas, conflictos y luchas alrededor de la tierra agraria que son sorprendentemente similares en todos los continentes.
- * Durante el último siglo, una pérdida gradual de tierra agraria, al competir por el espacio de este recurso otros usos del suelo como las urbanizaciones, polígonos industriales, grandes infraestructuras viarias, energéticas y de suministro de aguas, plantaciones forestales, minería, etc
- * Durante varios siglos una pérdida de tierra agraria por

procesos de desertificación, bien sea por la gestión inapropiada de la tierra y su erosión, bien sea por la salinización de acuíferas y tierras o el propio cambio climático.

* Además de la gradual pérdida de tierra agraria disponible a la humanidad, se han producido procesos de privatización y concentración de ésta en manos de unos pocos intereses empresariales, financieros o individuales, marginando el campesinado, las comunidades indígenas y las pequeñas explotaciones familiares.

* Los procesos de reforma agraria que implican el reparto de la tierra entre las personas y comunidades que practican la agricultura pueden aliviar el problema de acceso a este recurso por parte de estas.

* No obstante, los procesos de reforma agraria encierran sus propios riesgos, como por ejemplo, titularizar la propiedad y convertirla en aval con el consiguiente riesgo de su pérdida caso de endeudarse una persona, población o comunidad agraria y/o indígena.

* El acceso de la mujer a la tierra se dificulta aún más, particularmente cuando se necesita titulaciones.

* El problema del acceso de la mujer a la tierra dificulta, a su vez, su acceso a créditos, formación, etc.

* Por su parte, se considera que la falta de un mercado de tierra agraria (habiendo únicamente un mercado de suelo) es uno de los principales obstáculos para la entrada de personas jóvenes en el sector.

* En la CAPV se han vivido procesos de pérdida de tierra agraria como en los demás continentes y países, siendo esta pérdida debida particularmente, durante las últimas 7 ó 8 décadas a las infraestructuras viarias, urbanizaciones, plantaciones forestales y, más recientemente, medidas de protección ambiental.

* El largo proceso de planificación y ordenación territorial habido en la CAPV, con diferentes Leyes, Directrices y Planes no ha logrado proteger todavía la tierra agraria, sino más bien, dejarla aún más desprotegido que anteriormente.

Entre las principales reivindicaciones que se encuentra a nivel de muchas organizaciones agrarias como la Vía Campesina y otras organizaciones sociales y ambientales figuran:

- La tierra agraria en manos de las personas que practican la agricultura.
- La definición de las tierras agrarias, para su clara

diferenciación de suelo para otros usos, no agrarios.

- La protección de la tierra agraria, mediante el diseño e introducción de los mecanismos pertinentes a cada zona cultural, legal y geográfica que hacen inviable la conversión de tierra agraria a suelo para fines no-agrarios.

- El reconocimiento y respeto a derechos y costumbres de comunidades agro-pecuarias o de indígenas sobre tierras "comunales", sin necesidad de tener que disponer de titulaciones "legales".

- Un debate serio entre todas las comunidades agrarias, entre las administraciones y entre los agentes sociales pertinentes, acerca del acceso de la mujer a la tierra agraria y la introducción urgente de sus derechos.

- Una moratoria en la introducción de usos no agrarios en tierras agrarias hasta no disponer de estas reivindicaciones.

FUENTES

· Foro Rural sobre la Reforma Agraria 2004. Valencia 5-8 de diciembre de 2004. Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional - CERAI (www.cerai.es, www.fmra.org).

· FAO, Roma 2004. Política de desarrollo agrícola, por Roger D. Norton

· Informe sobre Género y Seguridad Alimentaria. FAO; año.

Erreferentziak

I: Nueva Ley de Arrendamientos Rústicos 2003, Modificada el 1 de diciembre de 2005.

II: "Plan de Jóvenes Agricultores de la CAPV" Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. 2004

III: un ejemplo: el hecho es que, en la actualidad, la falta de dimensión económica del caserío y la gran presión urbanística e infraestructural que hay sobre el suelo rural dificultan seriamente la continuidad de un medio rural vivo que actúe sobre el paisaje que queremos mantener. De continuar esta situación es previsible la progresiva destrucción del paisaje rural y su sustitución por la urbanización del campo"

Agradecimientos: Este dossier ha sido elaborado por el equipo técnico y sindical de EHNE, pero recurriendo frecuentemente a los documentos, informes y personal de otras muchas organizaciones y movimientos sociales a, a las cuales agradecemos su aportación.

IV: Los datos proceden del proyecto europeo Corine Land Cover, realizado a escala 1:100.000. La superficie mínima que se representa debe superar las 25 ha y sólo se registran los cambios que afectan a superficies superiores a 5 ha, por lo que muchas transformaciones de uso no han sido registradas.

V: Entendiendo por "tierra labrada" el conjunto de las superficies destinadas a cereal, patata, cultivos industriales, cultivos forrajeros, cultivos hortícolas y viñedo. Anuario estadístico del Sector Agroalimentario 2002.

VI: Art. 6º-4- de la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV nº 131, de 03-07-90)

VII: decreto nº 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Apdo. 8.5.2.a.5.

VIII: DOT. Apdo. 8.5.2.a.6.

IX: Resolución nº 9 del Parlamento Vasco en relación con el Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco 1997-2000. Diario de Sesiones correspondiente a la de 16 de mayo de 1997.

X: Eso es lo que dice textualmente el texto de la Memoria del PTP del Bilbao Metropolitano (Documento de aprobación Inicial. Febrero de 2003).

XI: "El Plan plantea diversas medidas ligadas a la defensa del suelo agrario y a un acceso al mismo por parte de los agricultores en general y de los jóvenes agricultores en particular.."

XII: Plan de jóvenes.

XIII: "Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2001

XIV: "El ámbito de ordenación del presente PTS abarca la totalidad de la CAPV, excluidas las áreas urbanas pre-existent, entendiéndose como tales aquellas áreas que a la fecha de aprobación definitiva de este documento están clasificados por el planeamiento municipal como suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar". Se renuncia, de esta manera, a la utilización de algunos mecanismos previstos en la propia Ley de Ordenación del Territorio para asegurar la prevalencia del Planeamiento sectorial frente al urbanístico municipal.

XV: Así lo dispone el art.22 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco de 1990.