

COMENTARIO SOBRE LAS POLÍTICAS DE TIERRA Y DESARROLLO RURAL DEL BANCO MUNDIAL

Campaña Global por la Reforma Agraria

Documento de trabajo

Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial

Tabla de contenido

1. Introducción 2. Para llegar a los pobres: la nueva estrategia de desarrollo rural 3. Política de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza: el informe sobre políticas de tierras 4. Crecimiento : siempre primero 5. La privatización de la tierra 6. Arrendamientos de tierra: la nueva panacea 7. El fracaso de la reforma de tierras asistida por el mercado 8. ¿Pacificación para la estabilidad de inversiones? 9. La Campaña Global por la Reforma Agraria y el Banco Mundial

1. Introducción

En octubre de 2002 la junta directiva del Banco Mundial 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. Prácticamente ningún otro organismo internacional está en condiciones de imponer su agenda de manera tan agresiva y sistemática como el Banco Mundial. Mientras la Organización Mundial del Comercio OMC está en el foco de las protestas, la actuación del Banco no ha encendido la misma chispa de movilización social masiva. Esto resulta asombroso si se tiene en cuenta que ha sido el Banco quien ha allanado el camino de la OMC (el control de la tierra es clave para las inversiones agro-industriales, forestales, mineras, de agua, biodiversidad e infraestructura) y ha intervenido de manera más profunda y anti-democrática en los procesos nacionales de toma de decisiones que han abocado al hambre y la pobreza a grandes sectores de la población rural en todo el mundo.

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. La Campaña Global por la Reforma Agraria, promovida por FIAN y La Vía Campesina, presenta en este documento un análisis crítico de las nuevas políticas. Desde hace varios años venimos denunciando los efectos perjudiciales que las políticas de tierras y desarrollo rural del Banco Mundial han tenido en las condiciones de vida de las familias campesinas pobres y sin tierra de muchos países del sur. Este documento presenta pues el punto de vista de las afectadas y los afectados y sus

organizaciones que rara vez son escuchados a nivel nacional y mucho menos a nivel internacional.

En primer lugar, presentamos un breve resumen de ambos documentos. Luego pasamos a analizar aspectos del contenido que consideramos clave y finalmente hacemos algunas observaciones sobre la manera como el Banco llevó los procesos de elaboración de estos documentos.

2. Para llegar a los pobres: la nueva estrategia de desarrollo rural

En vista de que a nivel mundial cerca del 75% de las personas sumidas en la pobreza vive en zonas rurales, y de que la asignación de recursos para la agricultura ha caído dramáticamente, el Banco constata que su iniciativa en el desarrollo rural ha sido muy modesta hasta ahora (el monto de sus inversiones para el desarrollo rural sólo asciende al 25% del total de los recursos asignados). El objetivo principal de la nueva estrategia es darle mayor relevancia al desarrollo rural en las actividades del Banco. El Banco parte de la base de que para los países más pobres la agricultura es la principal fuente de crecimiento económico rural y que el crecimiento agrícola es la condición principal para reducir la pobreza rural. Abiertamente, el Banco asevera que el aumento de la productividad y el crecimiento agrícola son el foco central de la nueva estrategia. La nueva estrategia de desarrollo rural se redefine tomando como fundamento los principios básicos del ajuste estructural (como la liberalización de los mercados agrícolas, el fortalecimiento de la empresa privada y la privatización de sectores que aún sigan en manos del Estado), a la vez que trata de dar respuesta a cambios contextuales clave como la globalización de los mercados de alimentos, los avances científicos y tecnológicos, la profundización del proceso de urbanización, los cambios climáticos y la degradación ambiental. Dicho en pocas palabras, la nueva estrategia apunta a 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 biotecnología; 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 rural y apoyo a la construcción de infraestructura rural.

Al margen del núcleo de la estrategia, el Banco formula algunas medidas destinadas a mitigar la vulnerabilidad y mejorar el bienestar de la población rural. Dentro de ellas destacan la necesidad de mejorar la calidad dietética y combatir las deficiencias de micronutrientes, las redes de seguridad social, la priorización del combate contra el HIV/SIDA y la educación primaria universal. En lo tocante a la conservación de los recursos naturales, la estrategia promueve la optimización del uso de estos recursos de manera que se puedan alcanzar las metas de aumento de la productividad agrícola.

3. Política de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza: el informe sobre políticas de tierras

El 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 pretende aumentar la efectividad de las políticas de tierras en el desarrollo y la reducción de la pobreza; con este fin, el informe presenta los resultados más recientes de la investigación sobre políticas de tierra de manera que sirvan como guía para la formulación de políticas.

El informe se articula en tres partes: derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra; mercados de tierra, en particular mercados de arrendamiento de tierras; y uso de la tierra y el papel del Estado.

La seguridad de los derechos de propiedad es considerada como una medida que puede mejorar el bienestar de los más pobres (incluyendo grupos tradicionalmente discriminados como las mujeres) 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 locativa y contribuye al desarrollo de los mercados financieros. También destaca el informe los impactos 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.

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.

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. Por otra parte, para promover un uso de la tierra que maximice el bienestar social los gobiernos deberían recurrir más a instrumentos fiscales que a normas reguladoras.

4. Crecimiento: siempre primero

Crecimiento y reducción de la pobreza son términos que aparecen ligados a lo largo de ambos documentos. Se habla de „crecimiento en pro de los pobres" o de „poner a los pobres en condiciones de participar de los beneficios del crecimiento" pero no se explica de qué manera. Mientras 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. Medidas paliativas como las redes de seguridad social propuestas no cumplen con estándares de derechos humanos, están lejos de solucionar las causas estructurales del hambre y la pobreza y han sido instrumentalizadas políticamente. No es de extrañar entonces que medidas explícitamente concebidas para dar acceso y control a los recursos productivos (como la tierra, el agua, los créditos) a las mujeres y a los más pobres juegan un rol marginal y ambiguo en la nueva estrategia. Esta da por cierto que las políticas de tierra aplicadas hasta ahora por el Banco y basadas en mecanismos de mercado han sido exitosas y planea ampliarlas en el futuro a pesar de toda la evidencia que existe sobre el fracaso y los daños que ellas producen. De esta forma, la invocación de los pobres y la reducción de la pobreza tiene más la función de encubrir a los verdaderos beneficiarios de las políticas de crecimiento, al mismo tiempo que constituyen aparentemente la justificación de estas mismas políticas.

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. Estudios exhaustivos sobre los impactos de los programas de ajuste estructural como los de SAPRIN - realizados con el apoyo inicial del mismo Banco- llegan a la conclusión de que las políticas de reforma agrícola han exacerbado la desigualdad en el campo: El fomento a las exportaciones agrícolas, la liberalización de las importaciones y el retiro del Estado de la prestación de los servicios de extensión y apoyo a la producción han beneficiado a los grandes productores, al mismo tiempo que han excluido y/o despojado a los grupos más marginalizados de su acceso a los recursos productivos como la tierra, créditos, etc. Los ingresos de los pequeños agricultores no han mejorado, sino que han empeorado porque al mismo tiempo los costes de insumos y producción han aumentado dramáticamente. De igual forma, el acceso físico y económico a alimentos se ha empeorado notoriamente: la capacidad de producir la propia alimentación ha decaído por los altos costes de producción; las áreas sembradas con granos básicos han tenido que ceder su espacio en favor de los cultivos de exportación afectando la disponibilidad local de alimentos y aumentando la dependencia de las

importaciones; la reducción de los ingresos y el aumento de los precios de los alimentos demuestran que, en estas condiciones, el acceso a los alimentos por la vía del mercado es pura ilusión. Los efectos de estas políticas han sido particularmente negativos para las agricultoras pues estas políticas han agudizado la discriminación tradicional de las mujeres en el acceso y control de los recursos productivos. Finalmente, el favorecimiento de los monocultivos de exportación, el uso intensivo de insumos químicos y la concentración de la tenencia de la tierra causados por estas políticas han continuado con el proceso de degradación ambiental y de biodiversidad.

La nueva estrategia fomentará, además, el proceso de concentración del sistema mundial alimentario. Las cadenas de productos agrícolas, tanto del lado de los insumos como de los productos, se concentran cada vez más en manos de un par de transnacionales. Estas gozan de un estatus de cuasi-monopolio en muchos campos lo cual les permite dictar costos y precios desfavorables a los pequeños agricultores. Esta tendencia está estrangulando a los campesinos y los obliga a abandonar la agricultura. .

Ante este panorama, esperar que la solución venga principalmente de la mano de la ciencia y la tecnología significa agudizar la exclusión social en el campo: La Revolución Verde ha demostrado que la introducción de nuevas tecnologías no resuelve la exclusión social y económica de las mujeres y los más pobres, sino que más bien tiende a profundizar las desigualdades existentes. Sólo quienes cumplen una serie de prerrequisitos como, por ejemplo, un nivel de educación y formación técnica elevado, la disposición de capital suficiente y otras condiciones necesarias para amortiguar la transición y los riesgos que conllevan la adopción de una nueva tecnología, podrán sacar provecho de las nuevas oportunidades.

La nueva estrategia es enfática en promover la biotecnología, partiendo de un supuesto consenso en la deseabilidad del fomento de esta tecnología. En vista de las estrechas relaciones del Banco con las compañías de biotecnología, es más que probable que el Banco va a impulsar el cultivo de transgénicos a gran escala, así como la adopción de marcos legales que protejan estos intereses. De hecho, el Banco ya aprobó un crédito de US\$50 millones para proyectos de biotecnología agrícola que incluyen transgénicos como arroz Bt, algodón Bt y papa dulce.

Teniendo en cuenta que la tecnología genética y sus aplicaciones están prácticamente monopolizadas por unas pocas compañías transnacionales que tratan de asegurarse derechos de propiedad exclusiva de los recursos genéticos, existe el peligro inminente de que estas compañías despojen a las comunidades campesinas e indígenas de su acceso y control de los recursos genéticos concentrando aún más los recursos productivos. Por otra parte, los riesgos incalculables que la aplicación de la ingeniería genética conlleva para la salud humana y la conservación de la biodiversidad son también fuertes argumentos que deberían hacer primar la cautela y darle prioridad a otro tipo de tecnologías cuya sostenibilidad ecológica está demostrada y que son más acordes a las necesidades de las familias campesinas pobres.

Millones de campesinas y campesinos en todas partes del mundo se oponen firmemente a los transgénicos por las razones expuestas. La tecnología genética no acabará con el hambre ni la pobreza rural, sino que por el contrario amenaza con exacerbarla.

5. La privatización de la tierra

La seguridad de la tenencia de la tierra que necesitan las mujeres rurales y los pobres no es la misma seguridad de la tenencia de la tierra que necesitan los inversores. 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 los campesinos pobres.

El informe presenta una conceptualización de la seguridad de la tenencia de la tierra que la equipara a la seguridad de los derechos de propiedad. Los derechos de propiedad son comprendidos bajo un prisma evolutivo observado supuestamente en casi todas partes del mundo en el curso del desarrollo. Según esta concepción, la necesidad de sostener poblaciones crecientes y de aprovechar las oportunidades económicas que surgen del comercio hacen necesario invertir en la tierra. La condición de esta inversión es su protección y de ahí la necesidad de asegurar derechos de propiedad. Además, el desarrollo económico traería consigo una evolución hacia derechos de propiedad individualizados como la forma más segura de tenencia de la tierra.

Las políticas de administración de la tierra (catastro, registro, demarcación, titulación, etc.) aplicadas en los últimos años con el patrocinio del Banco no han redundado en una mayor seguridad de la tenencia de la tierra para las mujeres ni las comunidades rurales pobres. Por el contrario, en muchos casos las ha hecho más vulnerables a perder la tierra. Para entender a cabalidad los efectos de las políticas de administración de la tierra del Banco, es necesario analizarlas en conjunción con las políticas sectoriales agrarias y agrícolas y con el contexto macro-económico general. Lo que se observa entonces es 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 desmantelaban los servicios estatales de apoyo a la agricultura de pequeños y medianos productores. La quiebra consiguiente de muchos agricultores, que contaban con títulos de tierra ahora alienables y embargables, permitió a los bancos acreedores quedarse con estas tierras. En otros casos, las condiciones tan adversas para la economía familiar campesina, la imposibilidad de producir y, de manera concomitante, el deterioro dramático de las condiciones de vida, abocaron a muchos campesinos a vender sus tierras a grandes empresarios agro-exportadores para tener unos pesos efímeros en el bolsillo. „Aumento de la eficiencia locativa de los productores menos eficientes a los más eficientes" es el lenguaje tecnocrático que el Banco usa para describir el despojo de los medios de vida de las familias campesinas.

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. Así, cuando las cooperativas ya no contaban con apoyo estatal y las condiciones de producción se fueron deteriorando notablemente, las disputas sobre los derechos de los miembros femeninos y masculinos se agudizaron en el interior de las cooperativas. Los hombres sostenían que las mujeres no eran tan productivas como ellos ya que a causa de las licencias de maternidad y el cuidado de los hijos enfermos las mujeres perdían muchos días de trabajo. Ante estas presiones, muchas mujeres, especialmente madres solteras, abandonaron "voluntariamente" las cooperativas.

En los procesos de privatización y parcelización las mujeres tendieron a ser discriminadas en la medida que recibieron menos tierra y de menor calidad que sus compañeros cooperativistas. En otros casos, los hombres excluyeron intencionalmente a las afiliadas de la decisión de parcelización y se repartieron la tierra entre ellos. En los casos en los que sólo los hombres eran miembros de la cooperativa, las mujeres no tenían posibilidad de influenciar este proceso y los hombres terminaron vendiendo la tierra y embolsillándose el dinero. Muchas parejas se separaron a raíz de esta confrontación. La reforma mexicana que abrió la posibilidad de privatizar tierras ejidatarias se destaca como una de las más perjudiciales y retrógradas para los derechos de las mujeres a la tierra.

Del mismo modo, el supuesto beneficio de la titulación relacionado con el mejoramiento del acceso al crédito no es más que una quimera para los grupos más pobres. Estudios empíricos demuestran que, en las condiciones dadas, la titulación ha sido beneficiosa en el aumento de la oferta de crédito principalmente para los productores a gran escala y que este efecto podría estimular la concentración de tierras en detrimento de las pequeñas y los pequeños agricultores.

El informe elude un análisis sistemático de las causas de la inseguridad de la tenencia de la tierra de las mujeres y los más pobres; 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 industrial, etc.), la 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. El análisis exhaustivo de todos estos aspectos se quedó en el tintero porque el foco del informe es claro: 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) de los campesinos, 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 y étnica. La regularización de tierras en ningún caso puede prestarse para legitimar robos de tierra del pasado. Los Estados tienen la obligación 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.

6. Arrendamientos de tierra: la nueva panacea

El informe es muy enfático en recomendar la introducción de políticas de arrendamiento de tierras. Sin duda, esta política se ha convertido en la nueva panacea que el Banco está difundiendo con el mismo fervor con el que difundió el modelo de la reforma agraria de mercado (market-assisted land reform) unos años atrás.

La argumentación que procura el informe en 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 acceso a la tierra a quienes no la tienen ya que no se necesita el capital inicial de la compra.

La experiencia con los arrendamientos de tierra son muy disímiles en África, América Latina y Asia. En las dos últimas regiones, los arrendamientos están históricamente asociados con relaciones sociales feudales de sujeción de los arrendatarios con el terrateniente. En este sentido cabe la pregunta: ¿Existen las condiciones sociales y políticas para que el arrendamiento de tierras sea, como en Europa, capaz de darle acceso a la tierra a gran parte de la población rural? ¿Qué condiciones son necesarias para que una mujer pobre y sin tierra realmente esté en capacidad de arrendar tierras?

El arrendamiento de tierras es sólo una variación del modelo de reforma agraria de mercado ya que el presupuesto fundamental es el mismo: la pretensión de que es posible redistribuir recursos por medio del mercado. Como ya habíamos anotado en nuestro análisis sobre la compra-venta voluntaria de tierras, 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. No hay ninguna evidencia empírica de que reformas agrarias de mercado hayan alterado fundamentalmente estructuras injustas y altamente concentradas de tenencia de la tierra.

Es alarmante anotar que el informe obvia cualquier discusión sobre las condiciones y regulaciones que serían necesarias para que una persona pobre se beneficie del arrendamiento de tierras y para evitar la explotación de los arrendatarios por parte de los terratenientes. Por el contrario, el informe aboga por el desmonte, especialmente en Asia, de regulaciones que protegen a los "tenants" por ser costosas, difíciles de aplicar y por entorpecer el libre funcionamiento del mercado.

La experiencia de Egipto con la desregularización del mercado de arrendamientos debería servir como advertencia: Hasta 1992 el acceso a la tierra se rigió por la ley de reforma agraria de 1952 que buscaba proteger los intereses de los pequeños agricultores. La ley imponía límites máximos a la propiedad de la tierra, fijaba los precios de los arriendos de la tierra, daba a los arrendatarios el derecho a heredar contratos de arrendamiento y dificultaba a los terratenientes la posibilidad de desalojar a los arrendatarios. En el marco de las negociaciones de ajuste estructural con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el gobierno egipcio adoptó la Ley 96/1992 de la reforma de la tenencia de la tierra como una de las reformas principales para la liberalización de la economía. Esta ley invalidó todos los contratos de arrendamiento de tierras agrícolas y prescribió que el acceso a la tierra debería ser controlado por las fuerzas del mercado. Los resultados de este cambio en la legislación no se hicieron esperar: el precio de los arrendamientos aumentó dramáticamente en cerca del 300%. Los exorbitantes precios de arrendamiento han privado a los pequeños agricultores de su acceso a la tierra por no poder pagarlos. En este contexto, programas de crédito para amortiguar la transición han sido insignificantes y apenas han llegado a un porcentaje mínimo de la población afectada. La imposición de esta ley estuvo acompañada de gran violencia por parte de las autoridades estatales.

7. El fracaso de la reforma de tierras asistida por el mercado

Uno de los resultados más notables del informe es el reconocimiento de que el modelo de redistribución de tierras por la vía del mercado, es decir, basado en la compra-venta voluntaria de tierras (modelo que ha sido denominado de diferentes formas como market-assisted land reform, negotiated land reform, community-based land reform) fracasó en Colombia y en Sudáfrica. Este reconocimiento es significativo porque el Banco hasta ahora había negado rotundamente la existencia de problemas.

Mientras el principal técnico encargado de diseñar la política de tierras del Banco Mundial, Klaus Deininger, aseguraba en el 2001 que los proyectos piloto colombianos eran todo un éxito, en el informe actual dichos proyectos ya no se mencionan para nada; es más, se admite que todos los beneficiarios son incapaces de pagar las deudas contraídas. En el caso de Sudáfrica el informe admite que durante los tres primeros años del programa (1994-1997) solo se transfirieron 200 mil hectáreas, siendo que la meta era 99,07 millones de hectáreas correspondientes al 30% de la tierra agrícola.

El reconocimiento del fracaso del modelo de reforma agraria de mercado se restringe a Colombia y parcialmente a Sudáfrica. Casos como el de Guatemala en el que el fracaso también es evidente no se mencionan en lo más mínimo. En Brasil, en cambio, se considera que esta política está dando resultados satisfactorios. De manera olímpica el informe desconoce la intensa oposición que amplios sectores del movimiento de reforma agraria brasileño han desplegado contra este modelo. Además, el informe desconoce toda una serie de análisis y estudios que demuestran que la aplicación de este modelo adolece en Brasil de problemas similares a los otros países: condiciones desiguales de negociación, desconocimiento de las condiciones del programa, falta de asesoría técnica y jurídica, influencias políticas en la selección de beneficiarios, incapacidad de los beneficiarios de pagar las deudas, tierras de mala calidad, corrupción, etc. . Prueba de las serias dudas sobre el éxito del modelo de mercado es el hecho de que el nuevo gobierno brasileño anunció en enero de 2003 la suspensión del Banco da Terra - nombre del programa de reforma agraria de mercado en Brasil - con el fin de investigar las denuncias sobre irregularidades y corrupción, así como problemas de infraestructura y capacidad de pago de los beneficiarios.

El informe aparenta aceptar que hay todo un abanico de opciones de reforma de la tenencia de la tierra incluyendo la expropiación; sin embargo, la conclusión de este aparte es reveladora en su intención de obstaculizar procesos redistributivos basados en la expropiación: « [...] there are many land-related interventions with a clear poverty-reducing impact that are less controversial politically and less demanding in terms of institutional capacity and fiscal resources. Initiating a program of land reform without at the same time exhausting these other options will not be prudent" (xlvii). Es innegable el hecho de que la aplicación de programas de reforma agraria basados en la expropiación y/o límites máximos de propiedad de la tierra sufren de graves deficiencias que van desde la falta de capacidad institucional hasta la morosidad y abierta corrupción. Fiel a la creencia neoliberal de que el Estado es corrupto e irreformable, el Banco sigue aplicando la lógica: si te duele la cabeza, córtatela. Si el Estado falla, desmóntalo. En este sentido, el Banco no está interesado en discutir cómo se podrían mejorar los instrumentos regulativos y de intervención del Estado que redistribuyen recursos y garantizan un estándar mínimo de vida para todas las ciudadanas y los ciudadanos. La función redistributiva del Estado no es aceptada por los intereses que dominan la actuación del Banco, y en esa medida, hacen todo lo que está a su alcance para acabarla.

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. Las políticas de reforma agraria de mercado no son capaces de resolver el problema de la injusta distribución de la tierra ya que es imposible redistribuir recursos en contextos oligopolistas mediante mecanismos de mercado. Grupos tradicionalmente marginalizados, entre ellos especialmente las mujeres, son excluidos de antemano de estos programas ya que no cumplen con

los requisitos. Además, se ha constatado que el poder de negociación de las mujeres en los mercados de tierra es menor que el de los hombres y que muchas veces tienen que limitarse a adquirir pedazos de tierra de menor calidad y a precios elevados. Es evidente entonces que los mercados de tierra tampoco son neutrales con respecto al género.

La comunidad internacional y los gobiernos deben reconocer que las políticas de Reformas 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 expropiaban 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 experiencia demuestra que los programas de reforma agraria de mercado han fracasado y que han reemplazado parcialmente a los programas redistributivos; por eso exigimos su completa suspensión.

8. ¿Pacificación para la estabilidad de inversiones?

En el capítulo sobre la reducción de la incidencia y el impacto de los conflictos de tierra, el informe trata dimensiones de la problemática de la tierra que va más allá del mero aspecto económico y que son fundamentales para abordar las causas de la pobreza y la falta de medios de vida de las comunidades rurales; en particular nos referimos aquí a las raíces históricas del despojo de tierras, a las relaciones de poder desiguales y a la injusticia. El informe destaca la relación que hay entre privación de derechos a la tierra y conflictos sociales que pueden escalar en violentas confrontaciones con consecuencias devastadoras. En esta medida, el informe resalta la necesidad de atender urgentemente en este tipo de situaciones conflictivas aspectos como la reinserción de combatientes, el reasentamiento de refugiados, la atención a viudas y huérfanos y la reconstrucción del tejido social a nivel local. En todo esto juega un papel crucial el establecimiento de una base legal para clarificar los derechos a la tierra de manera clara, simple y efectiva.

Es sumamente importante seguir desarrollando esta perspectiva y es necesario ser muy cuidadoso en el abordaje. El enfoque del informe deja la sensación de que el fin primordial de las políticas en este ámbito es apaciguar los conflictos más explosivos para crear lo más pronto posible condiciones estables de inversión. El esfuerzo por buscar la verdad, hacer justicia y rehabilitar a las víctimas por los daños sufridos (castigo de los responsables de crímenes de lesa humanidad, devolución de las tierras robadas, indemnización de las mujeres por violencia sexual, etc.) no aparece en el informe como el eje central sobre el cual construir la paz. Aquí se evidencia con suma claridad que el informe no tiene en cuenta ni para el tratamiento de los conflictos de tierra, en particular, ni para el tratamiento de las políticas de tierra en general, la perspectiva de derechos humanos. Resulta escandaloso que el Banco desconozca normas legales del derecho internacional

que son vinculantes para sus actuaciones y las de los gobiernos que determinan el quehacer del Banco.

El informe sólo se limita a tratar la dimensión de justicia y relaciones desiguales de poder en el marco de los conflictos por la tierra. Sin embargo, esta dimensión es esencial para comprender todo el proceso de reforma agraria desde la formulación de políticas, pasando por la toma de decisiones hasta la aplicación de programas. El informe ignora entonces un factor que ha sido clave en los procesos recientes de reforma agraria: la organización autónoma de los movimientos sin tierra y de campesinos y campesinas, así como la alta capacidad de movilización de sus miembros para presionar por sus derechos. Sólo con movimientos de campesinas y campesinos fuertes que comprenden su lucha como una lucha por la ciudadanía y la democratización podrán cambiarse las correlaciones de fuerzas sociales, políticas y de género que oprimen y privan de medios de vida a millones de personas en el campo. De ahí la importancia de fortalecer los derechos civiles y políticos (libertad de asociación, libertad de expresión, derecho de autodeterminación, de participación, etc.) de las trabajadoras y los trabajadores rurales. El informe acalla el hecho de que uno de los mayores impedimentos para la realización de reformas agrarias es la criminalización y la persecución de las luchadoras y los luchadores campesinos. Reconocer y apoyar a las organizaciones campesinas como las protagonistas del proceso de reforma agraria es una de las condiciones fundamentales para que éste tenga éxito.

9. La Campaña Global por la Reforma Agraria y el Banco Mundial

La Campaña Global por la Reforma Agraria dirigió en abril de 2002 una carta al Sr. James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, en la que expresábamos nuestra preocupación por la forma cómo el Banco iba a redefinir sus políticas de tierras mediante la elaboración del informe sobre política de tierras que ahora nos ocupa. El Banco había anunciado que este proceso se haría de una manera transparente y con la participación y consultación de la sociedad civil. Para tal efecto, el Banco organizó en el primer semestre de 2002 cuatro talleres regionales cuyos resultados serían recogidos supuestamente en el informe final. En nuestra carta observábamos, sin embargo, que este proceso estaba caracterizado por la falta de transparencia y el carácter excluyente.

En un pronunciamiento público algunos de los participantes invitados al taller regional realizado en Kampala/Uganda en abril/mayo de 2002 anotaron que este taller prácticamente no contó con la presencia de los afectados, es decir, de representantes de las comunidades pobres y sin tierra en Africa y que, por lo tanto, el encuentro no podía considerarse ni consultivo ni participativo. Además, anotaban que 70% de los expositores eran personas que no trabajaban en instituciones africanas, y que en los primeros días del taller sólo 3 de las 42 presentaciones fueron hechas por mujeres.

De la misma manera, la participación de organizaciones campesinas y de sin tierra en el taller realizado en Pachuca/México en mayo 2002 fue mínima, mientras que

numerosas organizaciones campesinas y de derechos humanos protestaron por este procedimiento afuera del evento.

A pesar de que las políticas de tierra y las actuaciones de organismos multilaterales y nacionales afectan el disfrute de los derechos fundamentales de las comunidades rurales, las organizaciones campesinas y de sin tierra, de mujeres y de pueblos indígenas no han sido protagonistas de este proceso. Su participación ha sido marginal y ha tenido que supeditarse a formas de expresión dominadas por medios académicos tal como se manifestó durante los talleres y en la consultación electrónica realizada para discutir el borrador del informe durante las festividades de año nuevo 2003.

En su respuesta del 8 de mayo de 2002 a la carta de la Campaña, Kevin Cleaver, Director del Desarrollo Rural del Banco Mundial, precisó que el objetivo del informe no era redefinir las políticas del Banco, sino resumir el estado actual de la investigación sobre el tema para ayudar al Banco, a sus países clientes y a otros donantes a reexaminar sus políticas de tierras y a traducir estos conocimientos en operaciones específicas. Por otra parte, el borrador del informe fue publicado noviembre de 2003 en la página de internet del Banco con la anotación de que los informes de investigación no son vinculantes para las operaciones del Banco.

En carta que la gobernadora alemana del Banco, Heidemarie Wieczoreck-Zeul, ministra de cooperación y desarrollo dirigió a FIAN-Alemania en marzo de 2003, la ministra afirma que el informe es un documento técnico y que la junta directiva del Banco no decidirá sobre éste, sino que a lo sumo tomará nota de su conocimiento. A la pregunta si el informe servirá de base para elaborar una nueva política de tierras, la ministra responde que no hay decisión alguna a este respecto.

Sin embargo, hemos tenido conocimiento de que los técnicos del Banco ya están preparando recomendaciones para la implementación del informe y que los resultados del informe se reflejarán directamente en las Country Assistance Strategies.

La falta de transparencia y la manipulación de la participación denunciadas por la Campaña a comienzos de este proceso se han confirmado totalmente. El Banco disfrazó la redefinición de sus políticas de tierra de mero ejercicio académico para no tomar responsabilidad sobre sus operaciones futuras y para impedir que hubiera algún tipo de incidencia y control ciudadano sobre el proceso. Además, políticas de envergadura tal como la de tierras parecen no haber sido discutidas en la junta directiva del Banco, sino dejadas en manos de los técnicos. ¿Cuál es la legitimación democrática de estas políticas? ¿Quién rinde cuentas sobre estas decisiones?

Allende esto, los mecanismos de control y vigilancia de las actividades del Banco son muy restringidos. Para las comunidades rurales es prácticamente imposible detener proyectos del Banco que son adversos para el disfrute de sus derechos. Mecanismos como el del Panel de Inspección son a todas luces insuficientes. La

experiencia brasileña con el proyecto piloto de reforma agraria de mercado Cédula da Terra lo demuestra: la solicitud de inspección de este proyecto por parte del Foro Nacional por la Reforma Agraria y la Justicia en el Campo, plataforma que aglutina amplios y diversos sectores que luchan por la reforma agraria en Brasil, fue descalificada por la gerencia del Banco poniendo en duda la representatividad de las organizaciones y la validez de sus argumentos supuestamente „filosóficos“. El Panel rechazó dos veces la solicitud de inspección a pesar de que la evidencia empírica corrobora claramente los argumentos „filosóficos“ de los críticos. Evaluaciones críticas de este proyecto piloto no fueron tomadas en cuenta y la única evaluación que se hizo por parte del Banco recomendó la ampliación del proyecto a pesar de todos los problemas allí señalados. Esta experiencia levanta serias dudas sobre la autonomía del Panel y sobre su eficacia. El caso de la Cédula da Terra demuestra que el Panel de Inspección es un instrumento muy limitado ya que está diseñado para evaluar desde un punto de vista "técnico" el impacto de proyectos específicos, como por ejemplo, de explotación minera o de infraestructura (represas, etc.). Proyectos que se sitúan al nivel de "producción de conocimiento", es decir, de asesoría en políticas públicas y que tienen un impacto sectorial y político más profundo parecen estar fuera del alcance del Panel. No hay entonces mecanismos que permitan monitorear y vigilar las actividades del Banco a este nivel que, desde hace unos años y con las estrategias de reducción de la pobreza, adquieren cada día una importancia mayor. Aquí se manifiesta una de las contradicciones de fondo: la pretensión del Banco de ser un organismo técnico que no interviene en política interna, cuando en realidad su intervención es masiva, a favor de las clases dominantes y en peligroso detrimento de las instituciones y los procesos democráticos.

A la luz de estas experiencias, la propuesta del informe de impulsar políticas nacionales marco de tierras que permitan guiar las intervenciones estatales en el sector y traducir las políticas en programas concretos en contextos específicos no augura nada bueno. La política marco de tierras encierra el peligro de que las intervenciones del Banco en este sector se realicen en adelante de manera más sistemática y profunda con una fachada participativa y legitimatoria.

Esta propuesta va en línea con las estrategias nacionales de desarrollo rural y, evidentemente, con las estrategias de reducción de la pobreza. La idea sería muy interesante si realmente devolviera a los actores y a las instancias nacionales el protagonismo y la autonomía en la definición de las políticas agrarias y de desarrollo. Sin embargo, el Banco sigue imponiendo las políticas que considera panacea. Tomar en serio esta propuesta implicaría cambios tan radicales en la forma como opera el Banco que hay buenos motivos para dudar que sea factible.

La experiencia con las estrategias de reducción de la pobreza en lo que se refiere a la participación de los afectados y los movimientos sociales, así como la autonomía nacional para definir las políticas es abrumadora. El Banco prescribe a los países el formato de la estrategia y da claras indicaciones a los gobiernos sobre los principios y las medidas que deben ser respetados para recibir un crédito. Los gobiernos, ávidos de financiamiento, saben perfectamente que tienen

que acatar las condiciones del Banco. Si estas prescripciones entran en colisión con las metas y las estrategias nacionales, éstas tendrán que acomodarse o sacrificarse en favor de las primeras tal como se ha observado en Camboya, Vietnam o Uganda.

En cuanto a la participación, tan preciada por el Banco por sus efectos en el fortalecimiento de la sociedad civil, la apropiación y efectividad de las políticas, así como por el aumento de la responsabilidad de los gobernantes, las experiencias han sido apabullantes: En Sri Lanka, por ejemplo, la consultación a la sociedad civil se restringió a invitar a un par de ONGs a quienes se les presentó un borrador de la estrategia de reducción de la pobreza con la observación de que la esencia del documento no podía cambiarse. Mientras las organizaciones campesinas, de pescadores, los sindicatos y otros movimientos sociales de base fueron totalmente excluidos de la consultación, las sugerencias de la Cámara de Comercio de Ceylon y de otras asociaciones de empresarios fueron tenidas en cuenta en la estrategia. De ahí que la Alianza para la Protección de los Recursos Nacionales y los Derechos Humanos de Sri Lanka afirme que esta consultación fue toda una farsa.

Para la Campaña Global por la Reforma Agraria el derecho humano a alimentarse y el derecho a producir de las campesinas y los campesinos constituyen nuestros puntos de partida.

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 derecho a acceder a los recursos de producción alimentaria, en particular a la tierra. Cada uno de los Estados y la comunidad de los Estados, que forman parte del Pacto Internacional, están obligados entonces a respetar, proteger y garantizar el acceso a los recursos productivos. La reforma agraria constituye una obligación de derechos humanos porque es la medida central que le da a las campesinas y los campesinos pobres acceso y control sobre la tierra, las semillas, el agua y otros recursos productivos.

Hablar de reforma agraria en términos de derechos humanos significa entonces hablar de las obligaciones legales que los Estados tienen que cumplir. En esta medida, los programas de reforma agraria no son simples cuestiones de "best practices" y de la buena voluntad de los gobiernos. El derecho internacional de derechos humanos sienta estándares vinculantes para la actuación de los Estados los cuales posibilitan un monitoreo y vigilancia precisa por parte de las ciudadanas y ciudadanos. Las obligaciones legales hacen posible, además, el reclamo de los derechos ante los tribunales y abre la posibilidad de someter al escrutinio público la actuación de los Estados.

Los derechos humanos permiten desafiar ordenamientos jurídicos injustos y argumentaciones económicas y desarrollistas que niegan la necesidad de realizar programas de reforma agraria o favorecen modelos agrícolas basados en la producción moderna y a gran escala. Los derechos humanos confrontan a estas

teorías con el hecho de que la realización de un derecho fundamental como el derecho a alimentarse no puede ser pospuesta hasta que haya suficiente crecimiento económico. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a los Estados aplicar criterios básicos en la realización de estos derechos como, por ejemplo, la garantía inmediata del contenido mínimo de los derechos, la no discriminación, la participación de las afectadas y los afectados en el diseño de políticas públicas, la obligación de identificar y proteger a grupos vulnerables, la utilización del máximo de los recursos disponibles y la obligación de progresividad y no regresividad en la realización de los derechos. Esto significa que la reforma agraria tiene que tener prioridad sobre cualquier otro programa de desarrollo rural porque no hay muchas alternativas distintas a la producción agrícola para ofrecer fuentes de ingreso a la población rural pobre. En este sentido, no aplicar programas de reforma agraria significa perpetuar la desigualdad de género, así como el hambre y la desnutrición de las familias rurales marginalizadas

Para la Campaña entonces las cuestiones clave del debate sobre la política de tierras a las que los gobiernos nacionales y los gobiernos responsables de la cooperación internacional están obligados a dar respuestas son: ¿Cómo pueden las comunidades rurales realizar su derecho a definir su propio futuro? ¿Cómo van a ser incluidas las comunidades rurales en la formulación de las políticas y programas a nivel nacional e internacional? ¿De qué manera establecer un mecanismo transparente y participativo que vigile la implementación de las políticas de tierra y desarrollo rural a nivel nacional y a nivel internacional? ¿Cómo asegurar que los mecanismos de vigilancia tengan poder suficiente para suspender proyectos en marcha como los del Banco Mundial que sean perjudiciales para las comunidades rurales? ¿Qué mecanismos se prevén para que las comunidades rurales puedan quejarse y exigir reparación en caso de que estas políticas y su aplicación sean adversas para el disfrute de sus derechos?

Disponible en: www.viacampesina.org