

Marcos legales para el acceso a la tierra en América Latina: una mirada comparativa en ocho países de la región*

SERGIO ANDRÉS CORONADO DELGADO**

Recibido: 1 de agosto de 2010 - aprobado: 30 de septiembre de 2010



RESUMEN

Durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI, la mayoría de países de América Latina experimentaron grandes cambios políticos, sociales y culturales. Estos cambios tuvieron causas múltiples, situadas en complejos procesos que se expresaron a través del movimiento de fuerzas democráticas al interior de los países. Muchos de estos cambios implicaron transformaciones en los marcos legales de acceso a la tierra, por medio de una producción normativa de derecho público que reemplazó, se articuló, e incluso, se impuso a las normas civiles sobre derechos reales. Este artículo analiza los contextos, implicaciones y alcances de los marcos legales para el acceso a la tierra de algunos países de América Latina que han experimentado procesos constituyentes durante las últimas décadas; observando de forma particular cómo operan los mismos frente a los procesos de explotación y concentración de las tierras rurales, los procesos de presión comercial sobre

* Versión modificada del artículo realizado por encargo de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC, *International Land Coalition*, en inglés) que recoge los estudios realizados por diferentes organizaciones en el programa de investigación regional de esta red. www.landcoalition.org, <http://americalatina.landcoalition.org>

** Abogado, Especialista en Derecho Constitucional y Magíster en Desarrollo Rural. Tiene experiencia en proyectos de investigación y acompañamiento social en temas de Derechos Humanos Integrales, Derecho Constitucional y Estudios Rurales. Se ha desempeñado como investigador y educador en diferentes proyectos relacionados en el fortalecimiento y organización de grupos sociales y comunidades. Actualmente es investigador de CINEP/PPP y del Observatorio de Territorios Étnicos de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo: sergioandrescoronado@gmail.com

las tierras, la situación de los pueblos indígenas y de las mujeres rurales, y la constitucionalización de los derechos sobre la tierra.

Palabras clave: Acceso a la tierra, reforma agraria, concentración de la propiedad, América latina, regulación legal.



ABSTRACT

During the second half of the XX century and the first decade of the XXI, most countries in Latin America experienced major political, social and cultural changes. These changes had multiple causes, located in complex processes that are expressed through the movement of democratic forces inside the countries. Many of these changes involved the transformation of the legal frameworks of access to land, through production of public law, which replaced, articulated, and even imposed over private law rules. This article examines the context, implications and scope of legal frameworks for access to the land of some Latin American countries that have experienced constitutional processes in recent decades, observing how they operate facing to the processes of exploitation and concentration of rural land, the processes of trade pressures on land, the situation of indigenous peoples and rural women, and the constitutionalization of rights in land.

Key words: Access to Land, agrarian reform, property concentration, Latin America, legal regulation.

INTRODUCCIÓN

Para los países latinoamericanos la tierra es un recurso de gran importancia. Desde los inicios de los regímenes republicanos, que surgieron como consecuencia de los procesos de independencia de los imperios europeos que los habían colonizado, los marcos legales de distribución, reconocimiento y regulación de los derechos sobre las tierras han ocupado un importante lugar en las agendas políticas nacionales. Durante las últimas décadas estos países han experimentado cambios institucionales que han transformado los marcos normativos que regulan las tierras.

Una revisión histórica permite identificar que durante el siglo XX, los marcos legales para el acceso a la tierra estuvieron marcados por los procesos políticos que se vivieron en los países de la región. Es decir, el marco jurídico de regulación de los derechos sobre las tierras se vio permanentemente afectado por la consolidación en el ejercicio del poder de ideologías políticas enfrentadas durante este período. Diversas tendencias y procesos han influido en la legislación sobre este tema:

las tradiciones conservadoras del derecho civil heredadas del período colonial; el impacto de las ideas liberales en los países de la región; la consolidación de actores sociales rurales con demandas y expectativas; las políticas de desarrollo; la emergencia de Gobiernos progresistas con ideologías cercanas al socialismo; y, en las últimas décadas, los procesos de globalización, y presión del capital sobre la tierra y otros recursos naturales.

En la actualidad, es posible afirmar que los marcos legales para el acceso a la tierra en América Latina son el resultado de la existencia simultánea de diversos tipos de normas jurídicas que responden a diferentes tradiciones legales, e intereses políticos y económicos. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que las normas que se aplicaron para regular el acceso y la distribución de tierras en los países de la región fueron las normas de derecho civil y privado; en la mayoría de los casos, estas leyes se promulgaron en los Códigos Civiles inspirados en la tradición jurídica romana y fueron promulgadas durante el siglo XIX. Estas normas civiles, en algunos países, aún continúan teniendo plena vigencia y regulan, en concurso con otras normas legales, el acceso de la población rural a la tierra.

De igual forma, la mayoría de los países latinoamericanos experimentaron durante el siglo XX procesos de reforma agraria que tenían, en principio, el propósito de generar la redistribución de las tierras rurales. Para realizar estas políticas, los Gobiernos establecieron una serie de normas que determinaban las características de las propiedades rurales, las modalidades de transmisión y adquisición de los derechos sobre las tierras, la creación de instituciones encargadas de implementar las políticas de reforma agraria, entre otros aspectos.

Actualmente, estos marcos legales de acceso a la tierra han sufrido una serie de transformaciones en el contexto de las políticas de reforma estructural que han sido implementadas en los países de la región.

Como se puede observar, los marcos legales de acceso a la tierra no han sido estáticos a lo largo del tiempo. El cambio de paradigma en las políticas de reforma agraria –desde aquellas orientadas por la acción del Estado hasta las definidas por la creación de un mercado de tierras– ha tenido impactos en la transformación de los marcos legales que se promulgaron durante la vigencia del anterior paradigma.

Además, las transformaciones se han producido en el campo constitucional. En las últimas décadas, la región latinoamericana ha experimentado una serie de diversos procesos democráticos en sus países que han derivado en la generación de procesos constituyentes. Desde finales de la década de 1980, en diversos países de la región, se han producido nuevas Cartas Constitucionales que, inspiradas en las tendencias actuales del constitucionalismo, incorporan catálogos amplios de derechos y generan vínculos entre los tratados internacionales de derechos humanos y las normativas nacionales.

Finalmente, es importante remarcar que, además de los instrumentos internacionales de derechos humanos, los países de la región han suscrito tratados comerciales que también han tenido efecto en las normativas que regulan el acceso a la tierra rural. Por ello es posible afirmar que los procesos de liberalización económica han tenido impactos en los marcos legales para el acceso a la tierra en América Latina.

Así, el análisis de los marcos legales para el acceso a la tierra en la región latinoamericana debe tener en cuenta todo el conjunto de estas fuentes normativas y el aumento en la presión que existe en los países de la región sobre este importante recurso. Prueba de ello son los crecientes conflictos agrarios y territoriales que se observan en los campos latinoamericanos.

El presente artículo recoge los hallazgos y resultados de un proceso de investigación regional sobre los marcos legales para el acceso a la tierra realizado durante 2009 y 2010 por encargo de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (en adelante, la Coalición). Las investigaciones realizadas tuvieron como objeto de estudio los marcos legales de acceso a la tierra de seis países de la región: Guatemala, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Adicionalmente, con el propósito de complementar esta mirada regional, se tuvieron en cuenta dos estudios adicionales sobre la tenencia de la tierra y los conflictos agrarios en Nicaragua y Honduras, encargados también por la Coalición. En este texto, se comparan los resultados más relevantes de estas investigaciones y se profundiza en algunas líneas específicas relacionadas con aquellos temas comunes para los países de la región.

El principal motivo de selección de estos países es el descrito anteriormente. De forma adicional, es importante resaltar que la experiencia de cada uno de estos países puede dar cuenta de los impactos que ciertos procesos políticos emblemáticos que se han vivido

en la región, han tenido en términos de los marcos legales para el acceso a la tierra. Así, el estudio de estos marcos legales permiten observar las tendencias, en términos de acceso a la tierra, de los procesos revolucionarios y las negociaciones de paz de la década de los 80 y comienzo de los 90 (Nicaragua, Guatemala y Honduras); de la entrada en vigencia del modelo neoliberal y su paradójica simultaneidad con la llegada del constitucionalismo social (Perú, Colombia); y del surgimiento de gobiernos con proyectos políticos de izquierda que se apoyaron en sectores de los movimientos sociales (Venezuela, Bolivia y Ecuador). Si bien, la situación de otros países también puede ser útil para dar cuenta de estas tendencias, la ventaja que estos suponen frente a otros es la existencia de fuentes secundarias e investigaciones sobre el tema.

Este artículo cuenta con varios apartados. En primer lugar, se observan las tendencias generales de los marcos constitucionales de los países mencionados en relación con el acceso a la tierra. En segundo lugar, se profundiza en los límites definidos para los derechos reales en los diferentes marcos normativos de los países de la región. Posteriormente, se analizan algunos temas de especial relevancia, como el acceso a la tierra de los pueblos indígenas y sus derechos de gobierno sobre las tierras; se incluye la consulta previa, el acceso de la mujer a la tierra, la conflictividad agraria, y la presión de las actividades comerciales sobre los procesos de concentración y distribución de tierras en los países estudiados. Finalmente, se anotan algunas conclusiones sobre las tendencias existentes en los países en cuestión sobre los marcos legales de acceso a la tierra.

MARCOS CONSTITUCIONALES PARA EL ACCESO A LA TIERRA

Como ya se señaló, durante las últimas décadas, algunos países latinoamericanos experimentaron procesos constituyentes que tuvieron como resultado la expedición de nuevas Cartas Políticas. Estas transformaciones tuvieron diferentes causas y contextos: en algunos casos, se produjeron como resultado de procesos y acuerdos de paz con grupos insurgentes; en otros, como parte de una promesa electoral de partidos y movimientos políticos que abanderan los discursos del cambio y la transformación social; finalmente, como parte del proceso de consolidación de un grupo hegemónico en el poder. De los ocho países que se estudian, los textos constitucionales tienen la siguiente vigencia.

Tabla 1
Relación de los años de expedición de las Constituciones Políticas
de los países en estudio

País	Año de expedición de la Constitución	Contexto político
Bolivia	2009	El Gobierno del presidente Evo Morales convoca a Asamblea Constituyente. La Constitución fue aprobada por medio de un referéndum que tuvo una participación de más del 90%.
Colombia	1991	La Asamblea Constituyente fue el producto de una iniciativa popular ciudadana y de los Acuerdos de Paz realizados entre el Gobierno y un sector de la insurgencia.
Ecuador	2009	El Gobierno del presidente Rafael Correa convoca a Asamblea Constituyente. La Constitución fue aprobada por medio de un referéndum, en el cual se obtuvieron el 63% de los votos favorables a este proyecto.
Guatemala	1985	La Asamblea Constituyente fue el producto del proceso de paz entre el Gobierno y la insurgencia.
Honduras	1982	El gobierno electo convoca a Asamblea Constituyente después de un período de dictadura militar.
Nicaragua	1987	Durante los últimos años de Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional, el gobierno convoca a Asamblea Constituyente.
Perú	1993	El Gobierno del presidente Alberto Fujimori convoca a Asamblea Constituyente.
Venezuela	1999	Durante el primer período del Gobierno del presidente Hugo Chávez se convoca a Asamblea Constituyente.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, los textos constitucionales de los países estudiados son relativamente recientes, y son el resultado de complejos procesos políticos y sociales que se vivieron en cada uno de los países. Teniendo en cuenta la gran importancia que tiene el tema agrario para los países de la región, las definiciones sobre la propiedad agraria, los procesos de reforma y distribución de las tierras rurales, y el ordenamiento territorial fueron puntos muy importantes durante los debates constituyentes.

Así, cuando los textos constitucionales regulan asuntos relativos a la propiedad rural y a las políticas de acceso a la tierra, la orientación de las políticas públicas en la materia debe estar en concordancia con las orientaciones definidas en estas normas superiores; en caso contrario, las normas inferiores (leyes, decretos reglamentarios, resoluciones o cualquier acto administrativo) pueden ser declaradas inconstitucionales. Esta figura es conocida como el “control de constitucionalidad” y es una de las instituciones más importantes del constitucionalismo moderno.

De igual forma, las Constituciones Políticas también incluyen catálogos de derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Estos catálogos resultan relevantes para el acceso a la tierra, ya que los derechos allí consignados se relacionan directa o indirectamente con las políticas de acceso y distribución de la tierra. Las Cartas Políticas incluyen en sus textos la consagración de derechos a la propiedad, igualdad, libertad y alimentación. La definición de estos derechos muestra la tendencia a abordar el tema del acceso a las tierras rurales. De igual forma, los textos también consagran derechos territoriales a favor de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos con presencia en cada país.

Otro elemento que configura el marco constitucional de acceso a la tierra es la incorporación, en los textos constitucionales, de disposiciones que le otorgan el carácter de normas con rango constitucional a los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, por medio de estas figuras, las normas del derecho internacional de los derechos humanos se incorporan a los marcos legales para el acceso a la tierra en cada una de las normativas nacionales¹. De esta forma, el marco constitucional adquiere una dimensión internacional.

Los países sobre los cuales se realizó el estudio han aprobado una cantidad significativa de instrumentos y tratados internacionales de derechos humanos que regulan el acceso a la tierra. Estos tratados abordan de forma particular el acceso y control de la tierra para los pueblos indígenas y minorías étnicas.

¹ La incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al marco jurídico nacional es una figura típica del constitucionalismo social moderno. Esta institución, que se conoce en algunos países como “bloque de constitucionalidad” explica que “hay normas y principios que, sin estar expresamente contenidos en el texto constitucional, se entienden incorporados a él y deben ser tenidos en cuenta como normas y principios de rango constitucional, como parámetros para analizar la constitucionalidad de una disposición o como instrumentos jurídicos relevantes para valorar una situación fáctica específica y decidir un caso constitucional particular” (Fuentes 2010: 11).

Tabla 2
Instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes
en la configuración de los marcos legales de acceso a la tierra ratificados
por los países del estudio

País	PIDCP ²	PIDESC ³	Convenio 169 OIT ⁴	CADH ⁵	DUDPI ⁶	CEDAW ⁷
Bolivia	x	x	x	x	x	x
Colombia	x	x	x	x	x ⁸	x
Ecuador	x	x	x	x	x	x
Guatemala	x	x	x	x	x	x
Honduras	x	x	x	x	x	x
Nicaragua	x	x	x	x	x	x
Perú	x	x	x	x	x	x
Venezuela	x	x	x	x	x	x

Fuente: elaboración propia.

La incorporación de estas normas internacionales en los marcos legales nacionales, resulta de gran importancia para quienes pretenden generar contextos más democráticos en relación con el acceso y la redistribución de las tierras rurales en los países latinoamericanos. Si bien, es cierto que ninguna de estas disposiciones internacionales obliga a los Estados a llevar a cabo programas de reforma agraria, ni tiene la capacidad coactiva para hacerlo, el contenido de las normas internacionales le permite a los ciudadanos y a los organismos de control realizar procesos de exigibilidad que apunten hacia este objetivo.

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

⁵ Convención Americana de Derechos Humanos.

⁶ Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

⁸ Colombia se abstuvo en la votación en la Asamblea de las Naciones Unidas; posteriormente, aprobó esta declaración con reservas.

Por ejemplo, la inclusión del derecho a la igualdad en los textos constitucionales y su ratificación por medio de instrumentos internacionales de derechos humanos obliga a los Estados a eliminar barreras que impidan que la población rural más pobre acceda a los programas de distribución de tierras que ejecutan sus instituciones. De igual forma, las normas especiales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y minorías étnicas son una importante herramienta que les permite a estos grupos exigirle al Estado su inclusión en los programas agrarios y el reconocimiento formal de sus derechos sobre los territorios ancestrales que les pertenecen.

Todas las Constituciones incluyen disposiciones relativas al acceso a la tierra rural; además, todas contemplan, en su marco más amplio, los vínculos existentes entre el derecho internacional de los derechos humanos y los marcos legales de acceso a la tierra en el orden nacional. Sin embargo, los términos en los que se refiere cada una de estas a la tierra se observan de forma diversa. Estas distinciones se originan no solo en los diferentes momentos históricos en los que se expidieron las Constituciones –que, tal como se señaló anteriormente, son poco distantes–, sino también en las orientaciones políticas que inspiraron la redacción de cada texto constitucional.

Es posible identificar tendencias en el tratamiento que las Constituciones Políticas de los países estudiados dan a la tierra. Un elemento común para todas ellas es la consideración de la importancia de este recurso y la consecuente necesidad de que el Estado regule su acceso. Sin embargo, esta situación no implica necesariamente que, por definición constitucional, la política de distribución y acceso a la tierra sea orientada y ejecutada de forma exclusiva por el Estado. Sobre este punto, los ordenamientos constitucionales proponen fórmulas de desarrollo normativo en las cuales dan al poder legislativo la responsabilidad de profundizar en esta materia. Por ejemplo, el artículo 88 de la Constitución del Perú, afirma que

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal o en cualquier forma asociativa. La ley puede fijar límites y la extensión de la tierra según peculiaridades de cada zona.

En el artículo 64 de la Constitución de Colombia se puede leer: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual y colectiva [...]”.

Otra tendencia significativa de todos los ordenamientos constitucionales es la consagración del derecho de propiedad privada como un derecho inalienable de personas naturales y jurídicas. Si bien, es cierto que existen matices y limitaciones para el ejercicio de

la propiedad privada en los diferentes marcos constitucionales para el acceso a la tierra, esta institución es la principal forma por medio de la cual la población rural puede acceder a la misma.

Tabla 3
Consagración del derecho a la propiedad privada
en los marcos constitucionales de los países estudiados

País	Artículos	Formas de propiedad	Características del derecho de propiedad
Bolivia	393, 394	Individual y comunitaria	Función Social o Función Económica Social
Colombia	58, 64	Individual y asociativa	Función Social y Ecológica
Ecuador	282, 321	Pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta	Función Social y Ambiental
Guatemala	39, 40, 67	Privada, cooperativa y comunitaria	Inherente de la persona humana, disposición libre de sus bienes
Honduras	103, 106, 107	Estatal, ejidal, comunitaria y privada	Función Social, sujeto a limitaciones impuestas por la ley
Nicaragua	5, 44	Pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria	Función Social, sujeto a limitaciones impuestas por la ley
Perú	70	Privada, comunal o asociativa y estatal	Inviolable, ejercicio en armonía con el bien común.
Venezuela	115, 307	Asociativa y particular	No incluye ninguna característica especial

Fuente: elaboración propia.

Otra tendencia de algunos ordenamientos constitucionales de los países de América Latina es la generación de dispositivos normativos relacionados con programas y políticas de reforma agraria. Como se mencionó en la Introducción, este tipo de programas se pusieron en marcha en la región durante diferentes momentos del siglo XX; las décadas de 1950 y 1960 fueron sus momentos históricos más importantes.

En América Latina, la aplicación de la reforma agraria ha dependido en gran medida del modelo y de los fines políticos que perseguían los gobernantes en el momento de su implantación. También ha tenido un peso considerable la acción de los movimientos

sociales que realizaron –y aún hoy realizan– demandas a los Estados para la implantación de procesos de reforma agraria que persigan fines de equidad en el acceso a la tierra y en la generación de justicia social para el sector rural.

El concepto de reforma agraria no es bandera únicamente de los gobernantes o de la sociedad civil que se expresa a través de los movimientos sociales. En la década de 1990, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, se apropiaron también del concepto de reforma agraria para financiar programas de distribución de tierras en los países del Tercer Mundo⁹.

En este sentido, es posible observar cómo la reforma agraria, lejos de ser un concepto unidimensional, ofrece diferentes posturas y posiciones que se alimentan de distintas perspectivas e ideologías políticas. La reforma agraria es, por lo tanto, un concepto dinámico –transformado en el tiempo y en el espacio– que ha logrado tener participación en los idearios políticos de socialistas, liberales y neoliberales. Los países sobre los cuales se realizaron los estudios de marcos legales han experimentado políticas de reforma agraria en momentos históricos similares:

País	Año
Bolivia	1953. Reforma agraria
Colombia	1961. Reforma agraria
Ecuador	1964. Reforma agraria y colonización 1973. Nueva Ley de Reforma Agraria
Guatemala	1962. Ley de Transformación Agraria
Honduras	1962. Reforma agraria
Nicaragua	1986. Reforma agraria
Perú	1969. Reforma agraria
Venezuela	1960. Reforma agraria

Fuente: Elaboración a partir de información propia, y de Bazoberry y Ruiz 2010.

⁹ En este sentido, el Banco Mundial y otras Instituciones Financieras Internacionales, valoran la necesidad de promover programas de reforma agraria en aquellos países en los cuales coexisten

Todos estos marcos normativos de reforma agraria son anteriores a los procesos constituyentes de los países estudiados, y de igual forma, todos los marcos constitucionales han tenido impactos en la transformación o reestructuración de las políticas de reforma agraria que fueron diseñadas durante los primeros años de la segunda mitad del siglo XX.

Aunque la gran mayoría de los países de la región latinoamericana han realizado procesos de reforma agraria –apoyados en la expedición de los correspondientes marcos legales–, no puede señalarse que todas las Constituciones Políticas contengan en su articulado una referencia particular a la obligación del Estado de realizar programas de reforma agraria. Sin embargo, hay algunas que sí lo contemplan, como la Constitución de Nicaragua, cuyo artículo 106 afirma lo siguiente:

La reforma agraria es instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra, y es un medio que constituye parte esencial para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y el desarrollo económico sostenible del país. La reforma agraria tendrá en cuenta la relación tierra-hombre socialmente necesaria; también se garantiza las propiedades a los campesinos beneficiarios de la misma, de acuerdo con la ley.

Del mismo modo, el artículo 334 de la Constitución de Honduras decreta que:

La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario. Declárese de necesidad y utilidad pública la ejecución de la Reforma Agraria.

Aunque la constitucionalización de la reforma agraria supone un reconocimiento especial de esta política en el marco de la estructura del Estado, no es posible afirmar que esta condición implique su puesta en marcha y la consecuente transformación de la estructura agraria de un país. De hecho, en Honduras, a pesar de su inclusión en la Constitución, se contrastan algunos logros del proceso de reforma agraria como la alta proporción de cultivos en las tierras reformadas (77%), con la “ausencia de acciones de reforma agraria en

problemas como la desigualdad extrema en la distribución de las tierras y subutilización de las tierras para la producción agraria. El modelo propuesto para enfrentar estos problemas es una política de reforma agraria por vía del mercado, en la cual, los beneficiarios tengan la capacidad de vincularse al sistema financiero, la producción pueda articularse fácilmente con las demandas del mercado y haya transparencia en la selección de los beneficiarios (World Bank, 2003).

más de 80 municipios del occidente del país y de la parte norte del departamento de Olancho, más el área de afectación insignificante en muchos otros municipios” (COCOCH, 2010: 45). Esta situación, así como muchas otras que se observan en los estudios de marcos legales, muestran el vacío que existe entre las disposiciones normativas y la realidad.

Además de la incorporación del derecho a la alimentación, consagrado en el artículo 11 del PIDESC¹⁰, en el artículo 11 de la Declaración Americana sobre los derechos y deberes del hombre¹¹, y en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador¹², los marcos constitucionales para el acceso a la tierra también incluyen referencias a la producción agroalimentaria; en el caso de las Constituciones más recientes, resaltan las obligaciones del Estado en la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria del país. Por lo tanto, se pueden identificar cuatro tendencias en relación con este tema:

1. Los ordenamientos constitucionales que consagran el derecho a la alimentación (Nicaragua y Guatemala).
2. Aquellos que otorgan una protección constitucional a la producción de alimentos (Colombia y Honduras).
3. Los que incluyen el concepto de seguridad alimentaria (Venezuela).
4. Aquellos que apuestan por la soberanía alimentaria (Ecuador y Bolivia).

La consagración del derecho a la alimentación de forma independiente se puede encontrar en el artículo 63 de la Constitución de Nicaragua que afirma que: “Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos”, y en el artículo 99 de la de Guatemala:

¹⁰ “Los Estados Partes del presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

¹¹ “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.

¹² “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo a las políticas nacionales sobre la materia”.

El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

Por su parte, Constituciones como las de Colombia y Honduras incluyen referencias puntuales sobre la función del Estado en la producción de alimentos. El artículo 65 de la Constitución colombiana de 1991 señala lo siguiente: “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”. La Constitución hondureña, en su artículo 347, afirma que: “La producción agropecuaria deber orientarse preferentemente a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población hondureña, dentro de una política de abastecimiento adecuado y precios justos para el productor y el consumidor”.

En tercer lugar, la Constitución de Venezuela promueve la seguridad alimentaria como una obligación del Estado en su artículo 305:

El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación.

Finalmente, las Constituciones de Ecuador y Bolivia incluyen el concepto de “soberanía alimentaria”. La Constitución ecuatoriana realiza una apuesta significativa por este concepto al consagrar en su artículo 281 que “La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente”. De igual forma, el artículo 406 de la Constitución de Bolivia enumera los objetivos de la política de desarrollo rural integral y señala como obligación del Estado “Garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano”.

El conjunto de los marcos legales permite observar cómo las Constituciones más recientes promueven la consagración de la

seguridad y la soberanía alimentaria. Esta situación puede explicarse también por la influencia que estos marcos constitucionales recibieron de actores sociales y populares para quienes este tema se encuentra en el centro de la agenda política. De igual forma, el conjunto de los marcos constitucionales reseñados tiende a relacionar la garantía del derecho a la alimentación, la protección de la producción agroalimentaria, y la seguridad y soberanía alimentaria con la distribución y el acceso a la tierra para la población campesina de los respectivos países. Los actuales escenarios de crisis alimentaria y desabastecimiento pueden comprenderse como situaciones de incumplimiento de las obligaciones constitucionales de los Gobiernos en esta materia¹³.

Finalmente, el reconocimiento de los marcos constitucionales permite realizar un análisis sobre el cumplimiento de estas normas, y la incidencia material que los postulados constitucionales tienen en la aplicación de políticas y leyes de reforma agraria en aras de favorecer el acceso a la tierra de la población rural pobre y permitir la materialización de estas obligaciones estatales. En los países de América Latina, es frecuente observar relaciones de “distorsión” o distancia entre los textos y preceptos legales, y las realidades sociales. Si bien, es cierto que los marcos constitucionales consagran postulados amplios y permiten que los poderes públicos –principalmente el ejecutivo y el legislativo– los desarrollen por medio de políticas públicas, ello no significa que, al definir los alcances y las herramientas de las políticas, puedan desconocerse y ejecutarse políticas que son abiertamente contrarios a las normas constitucionales.

La situación descrita puede encontrarse en los diferentes países en los cuales se realizó el estudio. Es posible afirmar que existe una tendencia a que la aplicación de las políticas de acceso a la tierra resulte incongruente –y, en algunas ocasiones, contraria– con los marcos constitucionales. Ello genera situaciones de inconstitucionalidad, tal como es señalado en el caso del Perú:

Se puede afirmar que los marcos legales de acceso a la tierra, en su ámbito internacional y constitucional [...] son respetuosos de los derechos de propiedad sobre la tierra. El problema radica en la implementación de ellos. Hay que considerar que la mayoría de normas legales de menor jerarquía que versan sobre la tierra han sido dadas sin mayor discusión (Castillo, 2010: 65).

¹³ La Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la alimentación adecuada, explica y desarrolla el conjunto de obligaciones que los Estados deben cumplir en materia de producción y abastecimiento para la garantía del derecho a la alimentación. Para profundizar sobre este importante instrumento: E/C.12/1999/5.

Existe también la tendencia a configurar contradicciones al interior de los preceptos de los marcos legales: por medio de la promulgación y aplicación de normas de rango inferior a las constitucionales y posteriores a las primeras leyes de reforma agraria, se retrocede en los alcances definidos por estas. Dicha situación se observa en Nicaragua, donde, por medio de reformas a la Ley de Reforma Agraria y de regulaciones posteriores relativas al ordenamiento territorial, se ingresaron las tierras reformadas al mercado; de este modo, se generó un contexto favorable para la reconcentración (Marín y Paíz, 2010).

Algunos marcos legales de acceso a la tierra han resultado tan abiertamente contrarios a los preceptos constitucionales que el poder judicial ha tenido que intervenir y declarar la derogación de estas normas. Ello se ha producido, principalmente, por dos motivos: porque estas normas eran abiertamente contrarias a las normas superiores, o porque, en su proceso legislativo, se vulneraban derechos fundamentales de participación y consulta de las comunidades que se verían directamente afectadas por esta política, como en el caso de Colombia (Fuentes, 2010).

Otra tendencia que se relaciona con el desfase entre la normatividad y su aplicación es que las normas e instituciones formales, consignadas en la Constitución y otros textos legales, no tienen la capacidad de transformar e incidir en las realidades sociales. En estas últimas, priman las normas e instituciones informales que existen en las relaciones sociales o que son creadas por los actores sociales en respuesta a normas que no se ajustan a sus necesidades y expectativas (Marrero, 2010).

En países como Nicaragua y Bolivia, aunque se observan esfuerzos institucionales a favor de la realización de los derechos constitucionales relativos al acceso a la tierra de la población campesina e indígena, por medio de políticas públicas adecuadas y marcos legales idóneos, también se observa con preocupación la ineficacia de los Gobiernos para evitar procesos de reconcentración de las tierras; lo cual ha favorecido a sectores con mayor poder económico (Marín y Paíz, 2010). Esta dificultad se observa, incluso, para cumplir los compromisos asumidos como parte de los pactos que han tenido que celebrar los Estados para garantizar la estabilidad política y la gobernabilidad en regiones de alta conflictividad social (Sanjinés, 2010).

Acerca de este último punto, es necesario resaltar otra tendencia común de los marcos legales de acceso a la tierra en los países estudiados: en los diferentes momentos históricos, los Estados han sido condicionados por la orientación general de la economía y

sus correspondientes expresiones políticas (Zapatta y Zapatta, 2010). En contextos en los que existe sincronía entre la voluntad política de los Gobiernos y la capacidad de los actores sociales para incidir en las políticas, es posible la producción de marcos normativos favorables al acceso y distribución de las tierras. Sin embargo, estos siempre se encontrarán influidos por tendencias generales de política económica y la presión de actores económicos sobre las tierras. No obstante, no se debe perder de vista que, al interior de los mismos marcos legales, se han contemplado algunos dispositivos para hacer frente a la posición dominante que estos actores ejercen sobre las políticas de tierra. A continuación, se profundizará en esta tendencia.

LÍMITES A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA

Como se ha observado, los marcos constitucionales de acceso a la tierra contemplan una lógica de promoción del acceso a este recurso para las comunidades rurales más pobres y de fortalecimiento del desarrollo rural por medio de la integración de los diferentes sujetos que participan en los procesos productivos. A pesar de la consagración constitucional, uno de los problemas más críticos que se han encontrado en la estructura agraria de los países de la región latinoamericana es la elevada concentración de la propiedad sobre la tierra. Las raíces de este problema se remontan al período colonial y a los inicios de la época republicana; en la actualidad, la concentración de la tierra continúa siendo una realidad visible en el ámbito rural de los países latinoamericanos. Este problema adquiere nuevas dimensiones en el contexto del libre comercio, las presiones generadas por las industrias extractivas y la agricultura comercial, y la extranjerización de las tierras.

En algunos países, la concentración de la tierra es muy elevada: el índice de Gini para Guatemala es calculado en 0,84 (Velásquez, 2010) y para Colombia en 0,86 (Ibáñez, 2009). La concentración de este recurso es un obstáculo para el desarrollo de las reformas agrarias y la consolidación de un modelo democrático incluyente de desarrollo rural. Es importante anotar sobre este aspecto que estudios comparativos permiten observar la relación existente entre las políticas exitosas de reforma agraria y la superación de la pobreza en diferentes países (Kay, 2002).

Como se observó anteriormente, los marcos legales tienden a regular los procesos de concentración: declaran la función social de la propiedad y reservan para el Estado la capacidad de expropiar las tierras

por razones justificadas en el bien común y el interés general. Todas las Constituciones de los países estudiados consagran la expropiación por razones de equidad (artículo 58 de la Constitución Política de Colombia); por necesidad pública (artículo 70 de la Constitución Política del Perú); por incumplimiento de la función económica social, o por causa de necesidad y utilidad pública (artículo 401 de la Constitución Política de Bolivia); para fines del orden social (artículo 33 de la Constitución Política del Ecuador); por su utilidad pública o interés social (artículo 115 de la Constitución Política de Venezuela); por necesidad o interés público, o con fines de reforma agraria (artículos 106 y 349 de la Constitución Política de Honduras); por su utilidad colectiva, beneficio social o interés público (artículo 40 de la Constitución Política de Guatemala); y utilidad pública, interés social y reforma agraria (artículo 44 de la Constitución Política de Nicaragua).

Sin embargo, este tipo de límites y gravámenes sobre el derecho de propiedad no se configuran en un marco suficiente para impedir la existencia de situaciones de alta concentración de la tierra. Para reforzar estas figuras, algunos marcos legales incluyen referencias directas a los límites de la propiedad rural y a la prohibición del latifundio. La primera tendencia que existe sobre este particular es considerar a los latifundios ociosos como contrarios a las expectativas de democratización de la propiedad rural: el marco legal de Nicaragua hace un énfasis en este asunto al definir la eliminación del latifundio como una de las principales metas de la reforma agraria.

Los marcos legales más recientes (Venezuela, Ecuador y Bolivia) se inscriben dentro de una tendencia de transformación de la estructura agraria del país; pretenden superar –por lo menos en el texto constitucional– las herencias del régimen latifundista. Estos marcos señalan a este régimen como contrario al interés social y colectivo, y declaran la proscripción del latifundio.

Además, estos marcos legales ofrecen definiciones sobre el latifundio. La ley de Tierras de Venezuela señala que se entiende por latifundio “toda tenencia de tierras ociosas o incultas, en extensiones mayores al promedio de ocupación de la región en la cual se encuentran ubicadas, en el marco de un régimen contrario a la solidaridad nacional” (artículo 7 de la Constitución Política de Venezuela). Por su parte, el artículo 398 de la Constitución de Bolivia señala que:

Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley.

Estas definiciones encontradas en los marcos legales permiten contextualizar al latifundio, teniendo en cuenta que este puede comprender diferentes extensiones de tierra dependiendo de la densidad poblacional, la fertilidad de las tierras, su inclinación y otros factores.

Otros dispositivos que se constituyen como obstáculos para la concentración son el establecimiento de barreras para el acceso a la tierra a actores con poder económico. Algunos de ellos son la prohibición de la doble titulación y la imposición de límites en extensión para la propiedad rural. Sin embargo, son pocos los marcos legales que contemplan figuras como estas:

Tabla 5
Límites a la propiedad rural en los marcos constitucionales de los países del estudio

País	Límite de extensión	Prohibición de doble titulación
Bolivia	5.000 ha Disposición no retroactiva a partir de 2009	Sí
Colombia	No contempla límites	No
Ecuador	El proyecto de Ley de Tierras contempla un límite de 500 ha.	No
Guatemala	No contempla límites. No se consideran ociosas las fincas hasta de 100 ha.	No
Honduras	No contempla límites	No
Nicaragua	No contempla límites	No
Perú	No contempla límites Un proyecto de ley en curso pretende fijar un límite de 40.000 ha. ¹⁴	No
Venezuela	No contempla límites. Sin embargo, considera inexpropiables los predios inferiores a 100 ha en tierras de alta calidad y a 5.000 ha en tierras de baja calidad.	No

Fuente: elaboración propia.

¹⁴ “El artículo 13 de la Ley de Tierras de 1995 creó un impuesto a las propiedades que sobrepasan las 3.000 hectáreas para evitar la excesiva concentración de tierras” (Castillo, 2010: 36).

Algunos marcos legales prevén dispositivos que intentan cumplir con el propósito de evitar la concentración de las tierras. En Colombia, uno de los criterios para ser elegible en las convocatorias para acceder al mercado de tierras es no ser propietario de un predio superior en extensión a una Unidad Agrícola Familiar (Fuentes, 2010). Sin embargo, en términos generales, es posible afirmar que las políticas de mercado de tierras no han sido efectivas en la búsqueda de la desconcentración de la propiedad rural. Sobre este punto se profundizará más adelante.

En el análisis de los marcos legales, se deben observar las diferentes posiciones que los sujetos y actores sociales tienen frente a los mismos. Si bien, es cierto que las tendencias generales de los marcos legales se aplican al conjunto de la población, ciertos grupos, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, son sujetos de normativas específicas. Abordaremos este tema a continuación.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS MARCOS LEGALES DE ACCESO A LA TIERRA

Además de la incorporación a los marcos legales nacionales de las normas internacionales para el acceso a la tierra de los pueblos indígenas –consignadas principalmente en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas–, la mayoría de los marcos legales contienen dispositivos que regulan de forma especial este tema.

Todos los marcos legales de los países que se incluyeron en el estudio reconocen derechos sobre la tierra a los pueblos indígenas, aunque bajo diferentes tendencias y características:

País	Tipo de propiedad	Características
Bolivia	Colectiva	Inalienable, inembargable, imprescriptible, irreversible
Colombia	Colectiva	Inalienable, inembargable, imprescriptible
Ecuador	Comunitaria	Inalienable, inembargable, imprescriptible, indivisible
Guatemala	Comunal	Protección especial por parte del Estado

País	Tipo de propiedad	Características
Honduras	Colectiva	Medidas de protección por parte del Estado
Nicaragua	Comunal	Inalienable, inembargable, imprescriptible No se pueden gravar.
Perú	Colectiva	Imprescriptible
Venezuela	Colectiva	Inalienables, imprescriptible, inembargables, intransferibles

Fuente: elaboración propia.

En los marcos legales de los países estudiados, se reconoce la tendencia de protección especial de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Sin embargo, en algunas normativas, se observa una tendencia regresiva en la garantía de los derechos a estos pueblos: la Constitución peruana de 1993 redujo las características del derecho al territorio de los pueblos indígenas suprimiendo la inalienabilidad y la inembargabilidad. De igual forma, en este país, el derecho de propiedad de las comunidades nativas se restringe únicamente a aquellas tierras que ocupan y usan con fines agrícolas; ello supone un retroceso frente a lo consagrado en las normas internacionales y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Castillo, 2010).

A pesar de las garantías consignadas en los marcos legales en los diferentes países de la región, se observan dificultades para el ejercicio y gobierno de la tierra por parte de los pueblos indígenas. En términos generales, existen problemas relacionados con la ausencia de programas que faciliten y permitan la titulación y reconocimiento formal de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En algunos países de la región, se están realizando programas que tienden a superar esta situación problemática: en Nicaragua, desde el año 2007, se está realizando un proceso de demarcación y titulación de las tierras de las comunidades indígenas (Marín y Paíz, 2010). Por otro lado, en Venezuela, la Ley de Pueblos Indígenas promueve el acceso, demarcación y tenencia colectiva de los pueblos indígenas por medio de la creación de una oficina especial para el registro de los títulos de propiedad de las tierras de los pueblos indígenas (Marrero, 2010). La puesta en marcha de estas iniciativas no significa que los pueblos indígenas no deban afrontar todo tipo de conflictos territoriales por la explotación de los recursos que se encuentran en sus tierras.

Actualmente, la encrucijada más importante que enfrentan los pueblos indígenas de la región es la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. A pesar de que la

normatividad internacional les otorga herramientas valiosas como el derecho a la consulta previa, libre e informada, en todos los países de la región latinoamericana, se observa cómo los pueblos indígenas deben enfrentarse a procesos de concentración y acaparamiento de tierras para la realización de actividades relacionadas con la gran agricultura comercial, con la construcción de grandes obras de infraestructuras defendidas por los Gobiernos por ser consideradas necesarias para el desarrollo y con la explotación de todos los recursos naturales que se encuentran en sus territorios¹⁵.

Si bien, es cierto que todos los marcos legales reconocen derechos a los pueblos indígenas sobre sus territorios, existen diferentes tendencias e interpretaciones sobre los derechos que estos tienen sobre los recursos naturales que allí se encuentran presentes. Los pueblos indígenas han logrado el reconocimiento del derecho de propiedad de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios; además, el marco legal de Ecuador fortalece este reconocimiento consagrando el derecho de propiedad intelectual de los pueblos indígenas sobre los saberes ancestrales.

Uno de los problemas comunes en el tema de los recursos naturales es la tendencia de los marcos legales de reconocer el derecho de propiedad de los pueblos indígenas únicamente sobre la superficie, y reservan la propiedad –con la consecuente explotación– del subsuelo para el Estado¹⁶. El Convenio 169 prevé esta tendencia normativa; para ello, resalta la obligación de realizar consultas para la explotación de los recursos naturales presentes en el subsuelo y exhorta a los Estados a no realizar estas explotaciones en los casos en los cuales no se ha obtenido el consentimiento libre de las comunidades.

El estudio de los marcos legales brinda una perspectiva de análisis de los conflictos territoriales. Por ejemplo, el reconocimiento de derechos territoriales a los pueblos indígenas permite comprender que las incursiones inconsultas en sus tierras ancestrales son situaciones de violación de sus derechos fundamentales. De esta forma, ha sido afirmado por los pueblos indígenas de la Amazonía, quienes, a partir de la movilización social y del uso de herramientas jurídicas de exigibilidad, lograron la derogación de normas dictadas por el Estado peruano que

¹⁵ Sobre este particular, vale la pena revisar para el caso de Colombia el estudio titulado “La tierra contra la muerte” que recoge evidencias de diferentes conflictos territoriales que enfrentan los pueblos indígenas de Colombia. Houghton, Juan (Editor), *La tierra contra la muerte*, Bogotá, CECOIN, 2008.

¹⁶ Las Constituciones de Colombia, Perú, Venezuela, Guatemala, Ecuador y Bolivia reconocen expresamente que la propiedad del subsuelo es del Estado.

ponían en entredicho el gobierno que estos pueblos ejercen sobre sus territorios y los recursos que allí se encuentran (Castillo, 2010).

Finalmente, vale la pena resaltar que los pueblos indígenas no son los únicos grupos étnicos a los cuales los marcos legales para el acceso a la tierra reconocen derechos especiales. Las Constituciones de Bolivia, Colombia y Ecuador también lo hacen para los pueblos afrodescendientes que tienen una ocupación ancestral y tienen sistemas de propiedad colectiva sobre sus territorios. Las características del derecho al territorio para las comunidades afrodescendientes son similares a las ya definidas para las comunidades indígenas, ya que la tendencia de los marcos legales de los países de la región es reconocer que estos pueblos también son titulares de los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT.

EL ACCESO A LA TIERRA PARA LAS MUJERES EN LOS MARCOS LEGALES

A pesar de las tendencias de reconocer la misma capacidad y derechos para las mujeres en cuanto al acceso a la tierra, las mujeres latinoamericanas enfrentan grandes dificultades y obstáculos para acceder a este recurso en calidad de propietarias. En los países de la región, los ordenamientos jurídicos han derogado normas decimonónicas que limitaban su capacidad para adquirir y administrar bienes, y restringían el derecho de propiedad únicamente para los hombres. De igual forma, como se anotó anteriormente, los ordenamientos jurídicos nacionales han incorporado la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW, por sus siglas en inglés). No obstante, obstáculos culturales, como los sesgos de género en el mercado de tierras, en los programas de distribución y titulación de las tierras y en los usos de tierras comunales, se mantienen vigentes y los cambios en las normas resultan insuficientes para transformar estas prácticas arraigadas en la sociedad. No todos los países de la región cuentan con censos agrícolas que proporcionen información detallada por género. En los países que se cuenta con esta información, se observa que la brecha entre hombres y mujeres es bastante alta y, en general, las mujeres propietarias son solo el 10% del total de propietarios de tierras (León, 2010).

Por lo tanto, es necesario que los marcos legales para el acceso a la tierra cuenten con un enfoque diferencial de género que permita generar alternativas de superación de la desigualdad entre hombres y mujeres en lo relativo al acceso a la tierra. Asimismo, ello debe generar contextos adecuados para promover las transformaciones culturales

necesarias con el fin de evitar la discriminación de las mujeres rurales. Algunos países de la región cuentan con este tipo de normativas, que analizaremos a continuación.

En la década de 1990, el Estado de Nicaragua había ejecutado algunos proyectos dirigidos a la legalización y reconocimiento de títulos mancomunados para hombres y mujeres. Durante los últimos años, las mujeres rurales de Nicaragua realizaron un proceso de movilización e incidencia política para promover la creación de políticas de acceso a la tierra, especialmente dirigidas hacia las mujeres rurales. El resultado de este proceso es la ley que aprobó la creación de un fondo para establecer un banco de tierras, destinado específicamente a las mujeres pobres del sector rural (Marín y Paíz, 2010). En Colombia, se expidió, en 2002, la Ley de Mujer Rural, que contempló la posibilidad de adjudicar tierras a mujeres en condición de vulnerabilidad, el acceso preferencial a las tierras para las mujeres jefas de hogar y el fomento de la participación de las mujeres rurales (Fuentes, 2010).

El problema de ambas normativas se encuentra en su ejecución. En el caso de Nicaragua, la reglamentación sobre el funcionamiento del fondo aún se encuentra pendiente y no se cuenta con recursos suficientes para poder implementarlo. El caso colombiano es aún más lamentable, ya que, después de más de ocho años de vigencia de la norma, la reglamentación de la ley aún se encuentra en trámite y su difusión ha sido precaria entre las mujeres rurales.

La Constitución boliviana contempló el reconocimiento especial de las mujeres rurales como titulares del derecho a la tierra; por ello, se eliminó su discriminación para el acceso, distribución, tenencia y herencia de las tierras. Sin embargo, al igual que en los casos ya descritos, el Gobierno debe enfrentar un gran reto en lo respectivo al desarrollo reglamentario de esta norma constitucional. El tratamiento del tema de género en los marcos legales debe permitir la generación de herramientas que aseguren el control de las tierras por parte de las mujeres, la eliminación de todo tipo de discriminación –particularmente en las tierras comunales– y la creación de garantías en la transferencia de la propiedad de la tierra por medio de figuras como la herencia (Sanjinés, 2010).

La promulgación de marcos legales favorables para el acceso a la tierra de las mujeres rurales es un hecho que puede ser insuficiente para disminuir la brecha de género y las discriminaciones. Es necesaria la intervención más decidida de los Gobiernos y las autoridades públicas para transformar la realidad actual de las mujeres rurales latinoamericanas. La creación de políticas y fondos dirigidos exclusivamente a las mujeres es un paso significativo, al igual que

la consagración constitucional de derechos a su favor. Sin embargo, solamente la aplicación real y efectiva de las políticas, el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres rurales, y el fomento de su participación en los escenarios públicos generarán un escenario favorable para la equidad de género en el acceso a la tierra.

RECONCENTRACIÓN, CONFLICTIVIDAD AGRARIA Y PRESIONES COMERCIALES SOBRE LA TIERRA

Las tendencias constitucionales de los marcos legales es reconocer derechos de acceso a la tierra para los campesinos y trabajadores agrarios, y establecer obligaciones para el Estado en cuanto a la redistribución de las tierras. Sin embargo, en América Latina, se están observando nuevos procesos de concentración de la propiedad de la tierra que resultan regresivos frente a los logros alcanzados, en algunos países, por los programas de reforma agraria.

La reconcentración responde a la necesidad de dotar de tierras necesarias a grandes proyectos de agricultura comercial y producción agroindustrial. Estos procesos de concentración son posibles gracias a políticas y marcos normativos que facilitan el acceso a la tierra en grandes cantidades para este tipo de proyectos. Los modelos de reforma agraria por vía del mercado de tierras que se impusieron en la región durante la década de 1990 y reemplazaron la orientación estatal en la distribución facilitaron la concentración de la tierra.

La concentración de la tierra ocurre por medio de distintas modalidades que combinan instrumentos legales de transferencia de dominio, bien sea por compra o entrega por parte del Estado, o por compras en el mercado de tierras, con poderes y herramientas que rayan en la ilegalidad. En Guatemala, se prevé que el avance de los cultivos comerciales de palma aceitera y de caña de azúcar, aumenten considerablemente durante los próximos años, gracias a la inversión que, en esta agroindustria, se está realizando en el país, tanto con capitales nacionales, como con inversión privada extranjera. Otra consecuencia grave de la concentración es la tala de los bosques naturales, que son arrasados para facilitar el cultivo de estos productos (Velásquez, 2010).

Esta situación también es visible en el Perú. En este país, durante los últimos años, tres grupos comerciales –Oviedo, Wong y Gloria– han concentrado cerca de 85.000 hectáreas de tierras (Castillo, 2010). Este proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra se da en el contexto de las reformas a los marcos legales de reforma agraria que imponían límites a la propiedad de la tierra. Estos generaron

las condiciones para que la tierra se convirtiera en un bien de libre apropiación en el mercado.

En Honduras, se puede observar esta misma tendencia. Las reformas legales a la legislación agraria que ocurrieron en la década de los noventa, generaron el marco propicio para la concentración de las tierras. Además, los fines de las instituciones públicas del sector agrario se orientaron hacia la garantía de la inversión en el agro mediante la entrega de los títulos de dominio. Esta situación derivó en que el 0,23% de las explotaciones de tierras agrícolas poseen el 22% del total de la superficie del país (COCOCH, 2010).

Así, se observa la siguiente contradicción: los marcos constitucionales y el derecho internacional de los derechos humanos definen obligaciones y compromisos para los Estados en materia de distribución y democratización de la propiedad de la tierra; sin embargo, los marcos legales, las políticas agrarias y el diseño institucional en los países de la región latinoamericana permiten que a la concentración histórica de la tierra se sumen nuevos procesos de reconcentración, que son posibles en el marco del mercado de tierras¹⁷.

En este sentido, el núcleo de la conflictividad agraria en la región latinoamericana se encuentra en los procesos de concentración de las tierras. En algunas oportunidades, estos se justifican por la ejecución de obras de infraestructura o la realización de proyectos de desarrollo; ello genera desplazamientos de la población rural al interior de los países. De igual forma, la concentración también permite la emergencia de conflictos entre pobladores rurales –indígenas, campesinos y colonos–, quienes intentan consolidar el dominio sobre las tierras en el contexto de irregularidad y poca claridad de los derechos por parte de las oficinas de catastro y registro. Para atender esta situación, organizaciones no gubernamentales, e instituciones públicas y académicas han puesto en marcha proyectos destinados a mitigar la conflictividad social relacionada con el acceso a la tierra por medio de la clarificación y legalización de los derechos sobre este recurso. Tal es el caso del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad

¹⁷ Sin embargo, es importante anotar que esta situación no parece ser igual en el caso venezolano. Bajo las nuevas leyes agrarias, este país ha observado cómo el Estado se configura en el principal propietario de las tierras rurales, lo que genera un escenario diferente de la tendencia observada en los países de la región. La propiedad que el Estado reconoce a los productores rurales por medio de los actuales programas de reforma agraria es una categoría *sui generis*: el adjudicatario no puede enajenar libremente de la tierra, pero el Estado tampoco puede revocar la adjudicación si la tierra continúa siendo productiva. Esta situación ha configurado la emergencia de mecanismos informales de transmisión de las tierras que tienen el propósito de superar los esquemas rígidos establecidos en las normas legales (Marrero, 2010).

(PRODEP) de Nicaragua, que promueve la resolución de conflictos por medio de la legalización y regularización de los títulos de propiedad y otros derechos sobre la tierra (Marín y Paíz, 2010).

Finalmente, vale la pena resaltar los esfuerzos que algunos marcos legales realizan para impedir los procesos de concentración de las tierras por parte de extranjeros. El fenómeno de la extranjerización es observado con preocupación por parte de académicos e investigadores; señalan las dificultades que estos procesos implican para el abastecimiento de alimentos y el ejercicio de la soberanía territorial de los países en los cuales se está produciendo. La Constitución Política de Bolivia incluye una norma según la cual “las extranjeras y extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado” (artículo 396). A partir de este mandato constitucional, la Ley de Reforma Agraria profundiza en la prohibición para adquirir la propiedad agraria a las personas extranjeras, señalando que tampoco lo podrán hacer por intermedio de un tercero (Sanjinés, 2010).

Este fenómeno está siendo abordado por diferentes instituciones públicas de los países de la región, en las que se están presentando debates sobre la conveniencia y legalidad de la extranjerización de la tierra. El debate sobre sus virtudes y dificultades aún se encuentra abierto; durante los próximos años, se presentará la tendencia a profundizar los análisis sobre este fenómeno.

CONCLUSIONES

Como se ha podido observar, durante los últimos años, los marcos legales para el acceso a la tierra se han transformado considerablemente. Dentro de este fenómeno, se pueden ubicar por lo menos tres tendencias.

La primera se refiere a un proceso que puede denominarse “constitucionalización del derecho a la tierra”. A pesar de los diferentes momentos históricos y contextos políticos en los cuales se produjeron, todas las Constituciones políticas que se incluyeron en el estudio contienen normas relativas al derecho de acceder a las tierras para la población rural pobre y excluida. Además, es importante resaltar la tendencia de que las Constituciones más recientes son más amplias en la regulación e incorporación de normas garantistas que generan obligaciones para los Estados en la realización integral del derecho a la tierra y la redistribución de este recurso. Esto se puede comprender en el contexto de la primera década del siglo XXI, en el que los movimientos sociales han incidido en la construcción de estos ordenamientos constitucionales.

De igual forma, la incorporación de las normas del derecho internacional de los derechos humanos en los ordenamientos internos permite su reinterpretación a la luz de los preceptos y obligaciones estatales definidos en dichas normas. Esta situación puede ser especialmente favorable para la realización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos, quienes encuentran en estas normas importantes insumos, herramientas y procedimientos para exigir a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

Bajo esta tendencia, los marcos normativos se reestructuran y se configuran jerárquicamente; las normas constitucionales y las de los tratados internacionales tienen una posición prevalente frente a las demás normas legales. Sin embargo, esto no significa que los marcos legales, en su conjunto, se transformen favorable y armónicamente hacia el reconocimiento de derechos de acceso y control de las tierras para los sectores rurales campesinos e indígenas. Representa, más bien, la creación de un contexto en el que sea posible la disputa y la confrontación legal.

La segunda tendencia de transformación de los marcos legales se refiere a los cambios efectuados en las políticas de reforma agraria. La mayoría de los países experimentaron, durante la década de los noventa, una tendencia a cambiar los modelos de reforma agraria orientados por el Estado por modelos de mercados de tierras. Así, los logros alcanzados por las políticas de reforma agraria fueron revertidos por la concentración que permitió el mercado. Como se anotó anteriormente, las políticas de mercados de tierras no han favorecido la redistribución y la democratización del acceso a la tierra en los países de la región latinoamericana. De hecho, el anterior relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, ha recomendado a los Estados generar programas de reforma agraria diferentes al del mercado de tierras, ya que este mecanismo ha sido insuficiente para promover la redistribución de este recurso (Naciones Unidas, 2008).

En el contexto de esta segunda tendencia, se han presentado situaciones problemáticas. Una de ellas es el fortalecimiento de una estructura agraria bimodal, en la que conviven las grandes extensiones de tierras para la agricultura comercial, con minifundios y microfundios para las familias campesinas. Otro contexto complejo que se ha generado es el aumento de la conflictividad agraria en regiones en las cuales hay alta concentración de las tierras y alta demanda de acceso a estas por parte de actores sociales. De igual forma, el giro en las políticas de reforma agraria ha significado el debilitamiento de las instituciones

públicas dedicadas a este tema. En algunos países, ha ocasionado la liquidación y reestructuración de los Institutos de Reforma Agraria, la limitación de sus competencias y su fusión con otras entidades (Velásquez, 2010; Fuentes, 2010).

En este sentido, los marcos legales que contienen las políticas agrarias suelen ser contrarios a las normas constitucionales que definen las obligaciones del Estado en materia de distribución y acceso a la tierra. Este escenario de tensión puede permitir la configuración de líneas de litigio estratégico que permiten dar trámite a este tipo de conflictos normativos. Sin embargo, en algunos países, las políticas de tierras están siendo asumidas nuevamente por el Estado. El diseño de los actuales programas de reforma agraria en Ecuador, Bolivia y Venezuela intenta superar el modelo de mercado de tierras, y retomar el protagonismo del Estado en su distribución. De cualquier forma, aún es prematuro realizar balances sobre la aplicación de estas políticas.

En tercer lugar, la tendencia a la reconcentración, generada a partir de las normas legales en los respectivos países, se acompaña de una tendencia promovida por el libre comercio y las presiones comerciales sobre las tierras. Los tratados de libre comercio firmados por algunos países de la región permiten la configuración de nuevos escenarios de presión comercial sobre las tierras. De igual forma, los proyectos de construcción de infraestructura que se contemplan en los planes de integración IIRSA y Plan Puebla-Panamá, articulados a las dinámicas del libre comercio, generarán nuevas presiones sobre las tierras rurales y nuevos conflictos territoriales. Si bien es cierto que existen marcos legales de respeto a los derechos territoriales y de promoción del acceso a la tierra, las políticas de integración económica y de libre comercio que están ejecutando los estados de América Latina no son congruentes con aquellos.

El reconocimiento de los marcos legales para el acceso a la tierra es de gran importancia para comprender el complejo escenario en el que se ubica el propósito de la redistribución y acceso a la tierra. En América Latina, los marcos legales son el resultado de la combinación de diferentes tradiciones jurídicas, diferentes momentos históricos, y diferentes agendas políticas y económicas. A pesar de la tendencia a favorecer las grandes inversiones de capital, las grandes extensiones de tierras y el libre comercio, los marcos legales ofrecen importantes contextos para la exigibilidad del derecho a la tierra. Esta también es una tarea pendiente de sociedad civil y sus organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BAZOBERRY, Óscar y RUIZ, Carmen Beatriz (2010), *¿Qué esperar de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*, Quito, EED-CEP.
- CASTILLO, Pedro (2010), "Marcos legales de acceso a la tierra, Caso Peruano", Investigación no publicada, Lima, CEPES.
- COCOCH (2010), *Agricultura y reforma agraria*, Tegucigalpa, COCOCH.
- FUENTES, Adriana Patricia (2010), *Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia*, Bogotá, CINEP.
- IBÁÑEZ, Ana María (2009), "Colombia, ¿un país de propietarios?", www.lasillavacia.org, fecha de consulta: 15/12/10.
- KAY, Cristóbal (2002), "Por qué Asia superó a América Latina: Reforma agraria, Industrialización y Desarrollo", en: *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 6, Londres.
- LEÓN, Magdalena (2010), "Desigualdad de género sobre la propiedad de la tierra en América Latina", Ponencia presentada en el conversatorio internacional mujer rural: derechos, desafíos y perspectivas, Bogotá, CINEP/PPP-ILC-FIDA.
- MARÍN, Yuri y PAÍZ, Francisco (2010), *Monitoreo de políticas agrarias en Nicaragua*, Managua, NITLAPAN-UCA.
- MARRERO, Juan Fernando (2010), "Marco legal del acceso a la tierra rural en Venezuela", Investigación no publicada, Caracas, Acción Campesina.
- SANJINÉS, Esteban (2010), "Tierra y territorio en un Estado plurinacional. Un balance sobre la construcción de la norma agraria en Bolivia", Investigación no publicada, La Paz, Fundación Tierra.
- VELÁSQUEZ, Helmer (2010), "Marcos legales sobre la tierra", Investigación no publicada, Ciudad de Guatemala, CONGCOOP.
- WORLD BANK (2003), *Land policies for growth and poverty reduction*, Oxford University Press.
- ZAPATTA, Alex y ZAPATTA, Robert (2010), "Entre la tradición y la transición: el marco regulatorio de la propiedad agraria en el Ecuador", Investigación no publicada, Quito, FEPP-PROTIERRAS.

ANEXOS**Tabla de normas consultadas**

País	Relación de normas consultadas
Bolivia	Constitución Política de Bolivia, 2009 Ley de Reforma Agraria del 2 de agosto de 1953. Ley 1715 de 1996, sobre el Servicio Nacional de Reforma Agraria
Colombia	Constitución Política de 1991 Ley 135 de 1961, sobre reforma agraria Ley 160 de 1994, sobre el sistema nacional de reforma agraria y de desarrollo rural Ley 1152 de 2007, sobre el Estatuto de Desarrollo Rural
Ecuador	Constitución Política de 2009 Constitución Política de 1998 Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 Ley de Reforma Agraria de 1973 Ley de Desarrollo Agrario de 1992
Guatemala	Constitución Política de 1985 Ley de Reforma Agraria de 1952 Ley de Transformación Agraria de 1962
Honduras	Constitución Política de 1982 Ley de Reforma agraria de 1962 Decreto Ley 31 de 1992, para la modernización y el desarrollo del sector agrícola
Nicaragua	Constitución Política de 1987 Ley de Reforma agraria de 1986 Ley 717 de 2010, sobre el fondo de tierras para mujeres rurales
Perú	Constitución Política de 1993 Decreto Ley 17716 de 1969, sobre reforma agraria Decreto Legislativo 653 de 1992, sobre reforma agraria
Venezuela	Constitución Política de 1999 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 1960 Ley de Tierras del 2001

Pactos y Tratados Internacionales

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

Convención Americana de Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos de los pueblos indígenas.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Abreviaciones empleadas

- CADH Convención Americana de Derechos Humanos.
- CEDAW Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).
- COCOCH Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras.
Convenio 169, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.
- DUDPI Declaración Universal de los Derechos de los pueblos indígenas.
- IIRSA Iniciativa de Integración Regional Suramericana.
- PIDCP Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- PIDESC Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- PRODEP Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (Nicaragua).