

SALVADOR H. FERANIL*

**ESTIRANDO LOS “LÍMITES” DE LA
REFORMA REDISTRIBUTIVA: LECCIONES
Y EVIDENCIAS DE LAS FILIPINAS
BAJO EL NEOLIBERALISMO**

EN LA ERA DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES, la reforma agraria ha quedado retrasada. No sólo el discurso sobre la pobreza entre las instituciones multilaterales se ha desplazado hacia “el acrecentamiento” del pastel en vez de redistribuirlo (Herring, 2001), sino que los debates entre académicos y legisladores también han mostrado la gran dificultad para realizar reformas redistributivas en países acosados por conflictos agrarios. Sin embargo, la persistencia de estos problemas revela la necesidad permanente de ocuparse de la cuestión de la tierra (Kay, 2000) y de buscar soluciones que tomen conocimiento de las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales del mundo rural (El-Ghonemy, 1999). Las movilizaciones e insurrecciones campesinas en Asia, África y América Latina entre las décadas del ochenta y noventa, y las ocupaciones de tierras más recientes en Zimbabwe, demuestran que la reforma agraria permanece como un tema central en los países en desarrollo.

Los profundos cambios políticos, económicos y sociales que han tenido lugar en el mundo durante las últimas dos décadas han estado

* Salvador H. Feranil es investigador independiente y estudia temas agrarios y de tierras en las Filipinas. Actualmente es catedrático becado para el Foro Alternativo de Investigación en Mindanao y ha trabajado con movimientos rurales durante más de diez años. Obtuvo su título de maestría en Estudios de Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales Studies en La Haya, Holanda.

acompañados por un modelo de reforma agraria que enfatizó el retraimiento del Estado y el reemplazo de la reforma redistributiva por la reforma agraria guiada por el mercado (MLAR, por su sigla en inglés). A pesar de las críticas existentes del modelo, la MLAR habla de las ventajas relacionadas con la fijación de precios de la tierra, del proceso de reclamo y de la gerencia eficiente sobre la base de costos, lo que hace al modelo “impulsado por la demanda” más “viable” que las reformas agrarias “impulsadas por la oferta” llevadas a cabo por el Estado en el pasado.

El debate emergente entre la política agraria guiada por el Estado y la guiada por el mercado tiende a crear tendencias bipolares en miras de la actual implementación de la reforma agraria en los países. Pero la reforma agraria y sus resultados no son determinados simplemente por instituciones como el Estado o el mercado solamente. La política pública es un proceso dinámico que se instaura a través de las luchas de poder, mientras los cambios en la balanza de poder en la sociedad crean profundos efectos en los resultados de las reformas (Sobhan, 1993). El debate actual tiende a descuidar el hecho de que los resultados de las políticas se localizan dentro de arreglos que son invariablemente reexaminados, revisados e incluso revocados (Kerkvliet, 1993). Así, un análisis que examina la interacción de actores estatales y sociales dentro de un contexto socio-político y económico existente ofrecería explicaciones más incisivas de las actuales experiencias de reforma agraria.

El caso de las Filipinas brinda una comprensión interesante en esta interacción entre el Estado, el pobre rural y el sin tierra en la reforma agraria. A mediados de los años ochenta, organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones populares (PO, por su sigla en inglés) comprometieron a legisladores a favor de la reforma en un proceso que resultó en la formulación del Programa de Reforma Agrario Amplio (CARP, por su sigla en inglés), que cubría todas las tierras agrícolas del país. Sin embargo, el CARP continuó siendo resistido por los grandes terratenientes, aun a pesar de la existencia de amistosos mecanismos y componentes de mercado en el programa, como incentivos en efectivo para vendedores dispuestos, valoración de tierras basada en su productividad y la prioridad para los terratenientes en los emprendimientos de agro-negocios. Así, la dinámica socio-política del proceso ha continuado configurando los resultados de la reforma. En particular, la interacción Estado-sociedad en la reforma agraria ha demostrado diversidad de tendencias, incluyendo éxitos y fracasos en la redistribución de tierras a lo largo del tiempo, según tipos de tierra y locaciones geográficas.

La reforma agraria redistributiva en las Filipinas ha sido hostigada por los problemas durante más de una década. Las limitaciones, dificultades y perspectivas aparentemente poco promisorias de la reforma agraria se atribuyeron inicialmente a desperfectos en el diseño de la

política (Hayami et al., 1990); a las existentes restricciones estructurales e institucionales que se derivaron de la influencia de las elites terratenientes en las políticas y decisiones estatales (Putzel, 1992); a la limitada voluntad política del gobierno para implementar reformas redistributivas (Kasuya, 1995); y a las limitaciones inherentes a los recursos del programa (Riedinger, 1995). Se entiende, en líneas generales, que la actual experiencia de reforma agraria en las Filipinas ha fracasado en saldar las demandas de justicia social y en alterar las estructuras que perpetúan la desigualdad rural.

Tales perspectivas iniciales sobre los “límites” de la reforma agraria fueron sin embargo superadas por los resultados de implementación del CARP, desde mediados de la década del noventa en adelante. Cifras oficiales del Departamento de Reforma Agraria (DAR) en 2001 han mostrado que más del 80% de cerca de 4 millones de hectáreas de tierras agrícolas del programa han sido redistribuidas para trabajadores agrarios y campesinos sin tierras. Aunque un escrutinio más cercano de números del gobierno posiblemente podría revelar menores resultados de la redistribución, la realización excede por lejos las predicciones pesimistas de los críticos del CARP (Borras, 2002). A pesar de las dudas erigidas en torno de los resultados de la política, las victorias iniciales y concretas logradas por organizaciones campesinas locales que comprometieron al Estado bajo el CARP demuestran que las restricciones estructurales e institucionales para la reforma agraria podrían ser vencidas desde abajo por movilizaciones campesinas autónomas, combinadas con iniciativas de reformistas dentro de las instituciones estatales, o lo que puede ser llamada la estrategia del *bibingka* (Borras, 1998).

No obstante, un examen más detallado de los resultados del CARP también demuestra que el programa tuvo debilidades en la redistribución significativa de disputadas tierras agrícolas en manos de terratenientes despóticos. Entre los sectores que continúan enfrentando una resistencia más fuerte de los terratenientes está el de las granjas comerciales, compuesto de tierras dedicadas a tanto las exportaciones agrícolas tradicionales como a las no tradicionales. Si bien los aplazamiento de provisiones por diez años de CARP¹ fueron levantados en 1998, las grandes tenencias de tierras privadas han permanecido en manos de terratenientes y compañías de negocios del agro, mientras una cierta cantidad de éstas, distribuidas tiempo atrás, han experimentado problemas de segunda generación, como los conflictos entre beneficiarios. Aunque las movilizaciones sociales a mediados de los años noventa abastecieron una

1 Esta disposición había postergado por diez años la distribución y la adquisición de tierras de granjas comerciales privadas para permitir a grandes terratenientes y corporaciones agro-comerciales recuperar sus inversiones de las plantaciones.

cierta cantidad de iniciativas de reforma relacionadas con la reforma agraria, las corrientes de antirreforma continúan planteando, tanto en el Estado como en la sociedad, serias amenazas al potencial de las movilizaciones campesinas y a la acción colectiva que busca estirar aun más los límites de reforma del CARP. En contra de este trasfondo, en este trabajo se intenta considerar los potenciales y las estrategias emergentes de la acción colectiva campesina local y de las ocupaciones de tierras que desafían los límites de la implementación de la reforma agraria en las Filipinas.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FILIPINAS

DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA AGRARIA

La pobreza y la carencia de tierras están muy extendidas en el campo filipino. Las cifras oficiales del gobierno en el año 2000, que no son enteramente confiables, indican que 4,3 millones de familias filipinas –el 34% de los filipinos (26,5 de los 77,9 millones del total de la población)– son “pobres”². Observadores independientes estiman que aproximadamente dos tercios de los pobres del país son rurales (Borras, 2001b)³. El coeficiente de Gini de 0,647, basado en información del gobierno proveniente de un censo pre-CARP de 1988, indica un alto grado de desigualdad de la propiedad de la tierra; en 1988, el 65% de los terratenientes (o 1 millón entre 1,5 millones) poseía sólo el 16,4% del total del área de granjas en tenencias de menos de tres hectáreas (Putzel, 1992). Estos datos, sin embargo, deben ser tomados con precaución, dadas las limitaciones del método de recolección que, en efecto, permitió a los terratenientes omitir en su informe la extensión total de sus fincas⁴.

La sesgada propiedad de la tierra ha tenido un impacto profundo en la composición política de la sociedad filipina. La política rural está dominada por las elites agrarias, que compiten por puestos utilizando complejas redes de patronazgo (Anderson, 1988), maquinarias electorales, “organizaciones socio-económicas oficiales”, iglesias conservadoras locales y ejércitos privados (Lara y Morales, 1990), y que pueden controlar los resultados y procesos políticos en sus propios feudos (Sidel, 1989). La oligarquía agraria continúa confiando en su

2 En <www.nscb.gov.ph/poverty/2000/00povin1.asp>.

3 Según el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (United Nations Development Programme) en las Filipinas, las tres cuartas partes de los pobres viven en áreas rurales, donde el 68% de la población es pobre. Dato publicado en <www.undp.org/emp/security.htm>.

4 Es más, sólo 90 mil terratenientes –o un escaso 5,8% del total– informaron posesiones de tierras de más de doce hectáreas.

tradicional potencia económica para el ejercicio del poder político, aunque su posición ha sido desafiada por modernizadores terratenientes empresarios en el poco tradicional sector de la exportación. La oligarquía agraria manifestó su influencia en las instituciones políticas y en el proceso de generación de nuevas políticas, cuando el Congreso aprobó el aplazamiento de las provisiones en el CARP exceptuando a las granjas comerciales de la redistribución de tierras durante un período de diez años. Comparados con oligarcas agrarios tradicionales, que rechazan la reforma agraria categóricamente, los modernos terratenientes, que buscan formas de maximizar la productividad de la tierra a través de la agricultura moderna, tienden a estar más dispuestos con las disposiciones de la reforma, ya que abren las posibilidades para la cooperación entre beneficiarios de la reforma y los terratenientes emprendedores.

Después de ciclos de insurrecciones campesinas y movilizaciones –como la revolución de campesinos iniciada a fines de la década del sesenta por el Partido Comunista de las Filipinas (CPP) y el Nuevo Ejército del Pueblo (NPA)– se han conseguido sólo concesiones intermitentes del Estado. La respuesta de la elite agraria ha sido, tradicionalmente, una combinación de represión y de reforma agraria limitada (Borras, 1998: 270). Así, aunque los programas previos de reforma agraria, no menos bajo el autoritario gobierno de Marcos en la década del setenta, han tratado de poner fin a las insurrecciones y conflictos por temas relativos a la tierra, los resultados de la reforma generalmente fracasaron en lograrlo.

La transición de un régimen autoritario a uno electoral en 1986 no derivó en la completa democratización de las zonas rurales. A pesar de las aparentes iniciativas de democratización que atravesaron el país a nivel nacional desde 1986 en adelante, los enclaves autoritarios locales persisten y las arraigadas elites políticas continúan dominando la política rural (Franco, 2000). Si bien las aperturas de la reforma que animan una mayor participación cívica y política fueron iniciadas por algunos reformistas estatales después de la promulgación del CARP en 1988, tales oportunidades no se tradujeron en ganancias sustanciales para los marginados sectores rurales. Las movilizaciones campesinas y la acción colectiva que ejercen presión sobre el Estado para que permanezca firme en su compromiso por una reforma agraria redistributiva continúan siendo resistidas por los despóticos terratenientes en diferentes partes del país.

La promulgación de la Ley República 6657, conocida como Programa de Reforma Agraria Amplio (CARP), ha sido un hito en la historia de la reforma agraria del país. Primero, anunció el comienzo de un programa oficial de reforma agraria, que fue producto de la interacción entre secciones organizadas del campesinado, defensores de la reforma agraria, organizaciones no gubernamentales y elites estatales. En 1987, el campesinado organizado se juntó con diferentes defensores y grupos

de la reforma agraria para forjar el Congreso para la Reforma Agraria Popular (CPAR, por su sigla en inglés) y someter su propuesta al Código de la Reforma Agraria Popular del gobierno de Aquino. Aunque la propuesta del CARP fue mucho menos radical que la propuesta del CPAR, la interacción de la coalición con legisladores durante la formulación de la política tuvo una influencia en el Estado y, en particular, en la transición de una política de reforma agraria redistributiva designada para beneficiar a los millones de pobres rurales sin tierra del país.

En segundo lugar, el programa de reforma agraria se convirtió en el punto central de la estrategia de la administración de Aquino para encauzar el desarrollo y la democratización en el campo. Aunque la mayoría de los críticos del CARP afirma que la política ha contenido vacíos legales que comprometen los intereses del pobre rural sin tierra en relación con la clase terrateniente (aspecto discutido a continuación), el CARP ha provisto aperturas significativas para que los sin tierra comprometan al Estado y desafíen las políticas. La política existente sigue el principio de “tierra para el agricultor”. La selección de beneficiarios de la reforma da prioridad a los obreros rurales y a los campesinos sin tierra que realmente las ocupan y labran, y en plantaciones comerciales a aquellos que han trabajado la tierra dentro del período de 1988 a 1998. La política descalifica a solicitantes del beneficio cuya tenencia en plantaciones caducó antes de la promulgación del CARP. La política descalifica a los solicitantes beneficiarios cuyos trabajos en plantaciones expiraron antes de la promulgación de CARP. Otros solicitantes sin tierras que no son labradores propiamente dichos en tierras disponibles del CARP, son considerados únicamente cuando hay un exceso en el mínimo “una hectárea, un beneficiario”. La excluyente práctica dentro del CARP sugiere que otro pobre rural sin tierra interesado puede convertirse en beneficiario sólo cuando una tenencia de tierras es lo suficientemente grande como para acomodar a aquellos que no son ocupantes o efectivamente labradores.

En tercer lugar, mientras previas políticas de reforma agraria se referían a tierras limitadas, el CARP estableció un cambio significativo e incluyó a todas las tierras agrícolas públicas y privadas (a pesar de las relaciones de tenencia) en su cobertura. La cobertura expandida de 10,3 millones de hectáreas de tierras de labrantío ofrece oportunidades a millones de pobres rurales sin tierras. Finalmente, esta política ha ilustrado el papel y los deberes del Estado, no sólo en relación con la redistribución de tierras, sino también en la provisión, posterior a la distribución, de paquetes abastecedores de soporte que incluyen infraestructura y otros servicios necesarios para aumentar las aptitudes productivas de los beneficiarios de la reforma.

Por otra parte, la política oficial de reforma agraria ha incorporado provisiones compatibles con el mercado, que proveen espacios para que terratenientes e inversores se beneficien del programa. En primer

lugar, lejos de ser un programa de reforma agraria radical guiado por el Estado que expropia y libremente distribuye tierras para el pobre rural sin tierras, el CARP utiliza un “principio de compensación justa” que estipula pagos para los terratenientes. La valoración de la tierra se basa en la producción promedio por hectárea sobre las últimas tres temporadas de cosecha. Los pagos a los terratenientes se hacen tanto en dinero en efectivo como en bonos que maduran con el paso del tiempo. Como un incentivo para estos últimos, la porción en efectivo aumenta cuando las tierras son voluntariamente ofrecidas al gobierno para la venta. En segundo lugar, la política permite un mercado basado en la Transferencia Voluntaria de la Tierra, que directamente transfiere las parcelas a los beneficiarios bajo condiciones mutuamente convenidas entre dueños y campesinos. Bajo este mecanismo, el Estado simplemente facilita el proceso de transferencia, y los resultados de la negociación son dejados virtualmente a los dueños y a los beneficiarios.

En tercer lugar, los anteriores terratenientes e inversores podrían realizar un negocio conjunto después de que las tierras hayan sido redistribuidas a los beneficiarios. Aunque tales planes podrían concretarse sólo después de la redistribución agraria, la implementación de la política tiende a revelar que los terratenientes, en confabulación con funcionarios corruptos del Estado, vinculan la redistribución agraria a planes de negocio del agro posdistribución que tienden a poner en desventaja a los beneficiarios de la reforma. En casos extremos, estos planes carecen de la transferencia efectiva del control de la tierra a sus beneficiarios. En cuarto lugar, la política necesita ser complementada por una ley pendiente que sugiere el uso de tierras de labrantío como garantía colateral para ganar acceso a los préstamos de bancos y otras instituciones financieras privadas. Mientras tal propuesta supuestamente provee el efecto palanca para que los beneficiarios accedan al capital necesario para aumentar su productividad, se torna posible que los terratenientes recobren la propiedad cuando los beneficiarios no pudieran pagar sus deudas.

Como se argumentó anteriormente, la política sola no determina los resultados. La política y su implementación son moldeadas por la dinámica política en los niveles nacionales y locales, y se derivan del balance de las fuerzas sociales. Antes de analizar este proceso más detalladamente en la siguiente sección, volvemos al marco nacional de desarrollo de la política y su transformación en la década del noventa.

AGRICULTURA Y LIBERALIZACIÓN

La importancia del sector agrícola en la economía nacional ha tenido una pesada influencia en el curso de la reforma agraria, a pesar del decreciente tamaño del sector en relación con el resto de la economía. A fines de los años ochenta, la contribución de la agricultura para el

PBI representó el 27%, mientras la agroindustria el 41% (Putzel, 1992). Además, aproximadamente un tercio de trabajadores empleados en el sector de servicios estaba en la agroindustria, haciendo de las actividades basadas en la agricultura la fuente principal de empleo, aproximadamente el 60% del total (Borras, 1998). Y si consideramos que una buena proporción del sector de servicios –sea en el comercio mayorista y por menor, transporte y almacenamiento o bien en el gobierno y servicios privados– está relacionada directamente con la actividad del negocio del agro, la contribución total de la agricultura es aun más alta (Putzel, 1992: 17).

Desde 1992 hasta 1998, la administración de Ramos implementó activamente reformas neoliberales, en una estrategia que pretendió incitar el crecimiento económico y en particular aumentar la actuación del sector industrial. Estas reformas fueron continuadas por la administración de Estrada después de 1998. Tal orientación de la política económica hacia el exterior ha conllevado un cambio de énfasis hacia cultivos de mayor valor, a través del Plan de Desarrollo Agrario de Medio Término (MTADP), junto con los esfuerzos para aumentar la inversión extranjera directa y los envíos de dinero desde el extranjero de trabajadores filipinos en ultramar. El apoyo estatal para los cultivos de poco valor y de volumen alto fue progresivamente retirado.

Esta estrategia de desarrollo produjo ganancias económicas modestas: las inversiones extranjeras directas comenzaron a fluir y, junto con las ganancias en el cambio por los envíos de dólares de los trabajadores filipinos de ultramar, aportaron aproximadamente un 10% del total del PBI (Borras, 2001b: 249). El promedio de la tasa de crecimiento del PBI fue de un 3,5% entre 1990 y 1999, más del triple del promedio de la tasa de crecimiento del 1,0% entre 1980 y 1990. Sin embargo, la actuación del sector agrícola creció un 1,5% entre 1990 y 1999, sólo ligeramente arriba de la tasa de crecimiento de 1980-1990, y muy por debajo del sector de servicios, lo que manifiesta un constante período de recuperación a lo largo de los años ochenta y noventa. Aunque la contribución de la agricultura del 19% del PBI en 1997 (NSCB, 2000) no está distante de su contribución del 15% en 1998, el lento crecimiento del sector es reflejo de la discriminación de la agricultura en la nueva estrategia de desarrollo.

La tendencia política ha estado a favor de las exportaciones de mercancías que son consideradas más capaces de generar acumulación de capital. En el período de reformas neoliberales, el importe total de exportaciones de mercancías en el país ascendió de US\$ 8,07 mil millones en 1990 a US\$ 29,44 mil millones en 1998 (World Bank, 2001). El sector manufacturero, que previamente sólo contaba con el 38% de las exportaciones en 1990, comprendió el 90% del total de las exportaciones en 1998. Mientras tanto, las exportaciones de productos agrícolas crecieron

de US\$ 5,44 mil millones (1991-1994) a US\$ 7,15 mil millones (1995-1998). Pero aunque éstas parecen estar creciendo, una visión general de la agricultura demuestra que las importaciones de productos agrícolas casi duplicados de US\$ 5,70 mil millones (1991-1994) a US\$ 10,50 mil millones (1995-1998) anuncian un déficit comercial en el sector de US\$ 257,47 millones y de US\$ 3,35 mil millones para los respectivos períodos. No es sorprendente, entonces, que a pesar del tremendo incremento en el volumen de comercio internacional dentro de la economía filipina, el país haya continuado experimentando un déficit comercial a través de los años, conforme a que las importaciones han excedido por lejos a las exportaciones en la hoja del balance nacional.

Las exportaciones agrícolas del país, que incluyen cultivos tradicionales de exportación como la caña de azúcar y el coco y las exportaciones poco tradicionales como la banana y la piña, tienen una influencia significativa en la implementación de la reforma agraria. Las exportaciones tradicionales como la caña de azúcar habían declinado dramáticamente de US\$ 1,82 mil millones entre 1979 y 1982 hacia un promedio debajo de los US\$ 400 millones entre 1987 y 1998. El coco exportó, por otra parte de manera estable, un promedio de US\$ 2 mil millones entre 1983 y 1994 y alcanzó un pico de US\$ 3,1 mil millones entre 1995 y 1998. En ese momento, los ganadores de la exportación como la banana, la piña y el mango constituyeron la masa de exportaciones agrícolas poco tradicionales. Para el período de veinte años de 1979-1998, las exportaciones bananeras fueron las grandes ganadoras de dólares del sector poco tradicional, al generar más de US\$ 3 mil millones. En el período 1995-1998, las ganancias de exportaciones bananeras sobrepasaron en más del 30% las ganancias de exportaciones del coco. Comparado con el coco, que cubre aproximadamente 3 millones de hectáreas, el banano cubre sólo 50 mil a lo largo del país. A su vez, las tenencias de tierras privadas más disputadas en el programa de reforma agraria han sido halladas en los bananales, pero también en aquellas que cultivan las cosechas tradicionales de exportación, como caña de azúcar y coco.

LAS POLÍTICAS AGRARIAS ANTES Y DESPUÉS DEL CARP

COMPROMETIENDO AL ESTADO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

El rápido ascenso de movilizaciones campesinas radicales y la acción colectiva en diversas partes del país durante los años ochenta, apoyado por todo el movimiento Democrático Nacional (ND, por su sigla en inglés), abrió el camino para reanimar la cuestión agraria en la política filipina. Cuando el gobierno de Aquino llegó al poder, la reforma agraria se había convertido en uno de los asuntos más apremiantes que exigía

legislación estatal inmediata. La administración recién instalada se vio forzada a perseguir la reforma agraria rápidamente, como una manera de restaurar y mantener la estabilidad política en el campo después del alzamiento EDSA⁵. Con el movimiento democrático nacional ganando espacio en las ciudades y el campo, la reforma agraria fue percibida no sólo como un instrumento que podría desencadenar las aptitudes productivas del campo (Hayami et al., 1990), sino también como una medida socio-política que podría fortalecer la legitimidad de la administración de Aquino entre los pobres rurales sin tierras. Con la excepción del hecho de que la reforma agraria constituyó un aspecto importante de la campaña presidencial de Aquino en 1986, fue percibida como una medida sumamente importante de reforma para cualquier gobierno que intentara sofocar la insurgencia rural.

Dadas las oportunidades para acrecentar el espacio político y para las pujantes reformas redistributivas dentro de un gobierno en transición, los Kilusang Magbubukid ng Pilipinas (KMP, Movimiento Campesino Filipino) resultaron ser cruciales para tratar de influenciar al gobierno de Aquino y obtener una política de reforma agraria progresista que acabara con la dominación de los terratenientes. Durante el período 1986-1988 de transición democrática, el KMP podría ser considerado como la organización campesina más importante, ya que tuvo éxito en movilizar marchas de gran notoriedad y en someter a consideración una propuesta de reforma agraria integral y detallada en junio de 1986, antes de que el gobierno pudiese redactar su propio plan.

La indecisión del gobierno de Aquino en delinear y promulgar inmediatamente una política de reforma agraria compelió al KMP a intensificar sus movilizaciones. El 22 enero de 1987, decenas de miles de miembros del KMP y sus aliados urbanos marcharon al puente Mendiola cerca del Palacio del Presidente para presionar por la reforma agraria. Sin embargo, en lugar de prestar atención a las demandas legítimas del KMP, falanges de unidades militares desplegadas en el puente comenzaron a disparar a los demandantes, mataron a trece civiles e hirieron a varios más. Mientras los procesos legislativos de la reforma agraria fueron acelerados, hubo claros indicios, después de este sangriento incidente y en los debates en la legislatura filipina, de que el gobierno de Aquino no redactaría una política de reforma agraria que desafiara categóricamente a la oligarquía terrateniente.

Con iniciativas legislativas subsiguientemente en marcha, las organizaciones campesinas de diversos bloques políticos convergieron para

5 EDSA es el Epifanio De los Santos Avenue, donde se produjo la famosa insurrección "Poder del Pueblo" que derrocó al dictador presidente Ferdinando Marcos en 1986.

formar el Congreso para una Reforma Agraria Popular, con el objetivo de luchar por su propia versión de la reforma agraria. Compuesta por trece organizaciones rurales nacionales de diferentes convicciones políticas, en representación de campesinos sin tierras, mujeres campesinas, pequeños granjeros, obreros rurales y pescadores, el CPAR proveyó un vehículo a los defensores de la reforma agraria pertenecientes a grupos de la sociedad civil para trabajar con legisladores estatales a favor de la reforma e influenciar los procesos y los resultados de la política de reforma agraria de Aquino. Aunque estas iniciativas fueron encabezadas por socialdemócratas (SD), las organizaciones del movimiento Democrático Nacional (ND) de gente rural se unieron a la coalición. El KMP, como centro de campaña nacional más grande y extenso de organizaciones campesinas locales y regionales de todo el país y con una membresía de unos 800 mil miembros (Weekley, 2001), estaba en la vanguardia de los debates legislativos sobre la reforma agraria. En contraste con los grupos liberales y socialdemócratas que adoptaron una reforma agraria compensatoria, el KMP avanzó hacia una posición más radical, demandando una reforma agraria “genuina” que involucrara la “libre distribución de tierras” entre los pobres rurales. Sin embargo, las fuerzas de oposición a la reforma de la administración de Aquino, especialmente en el Congreso, lograron superar las intervenciones radicales, y el gobierno tuvo éxito en aprobar y promulgar por el Congreso la propuesta del CARP, en junio de 1998. El CARP estaba muy distante de su modelo ideal de reforma agraria, y la mayoría de las organizaciones de todo el espectro político la rechazó. Por su lado, el KMP pronunció al CARP como anticampesino y a favor de los terratenientes, particularmente en las cláusulas de “compensación justa”, en el límite de retención de cinco hectáreas, y en el aplazamiento de la redistribución agraria en plantaciones comerciales.

LAS OCUPACIONES DE TIERRAS Y LA POLÍTICA DE GUERRA TOTAL

Las ocupaciones de tierras son un síntoma del profundo malestar en la sociedad filipina (Putzel y Cunnington, 1989). Si el gobierno estuviera comprometido con una reforma agraria genuina y redistributiva, los campesinos no tendrían que recurrir a las ocupaciones de tierras. El gobierno de Aquino continuó dominado por la clase terrateniente (Borras, 1998) y, claramente, los intereses de los terratenientes prevalecerían en cualquier programa de reforma agraria legislado por el Estado. Por lo tanto, mientras la transición política en 1987 pudo haber sido un momento oportuno para ocuparse de la cuestión agraria y para reestructurar la sociedad filipina, el presidente permaneció cautivo de los intereses de la clase terrateniente y relegó todo el asunto a una legislatura dominada por la elite. En ese contexto, las ocupaciones de tierras se convirtieron en una táctica política necesaria y manifestaron la determinación de los

campesinos sin tierra de implementar la reforma agraria con o sin la intervención del Estado.

Simultáneamente con campañas por una reforma agraria genuina, las iniciativas populares y las masivas tomas de tierras fueron emprendidas por sucursales locales del KMP (algunas veces apoyadas por la NPA) en diferentes partes del país (Kerkvliet, 1993). Los miembros del KMP ocuparon tierras públicas sin uso y asumieron el control de aquellas que fueron abandonadas por los amigos de Marcos o ejecutadas sus hipotecas por los bancos en diversas zonas del país. En Negros Occidental, en la parte occidental de la isla de Visayas, los esfuerzos del KMP por intensificar las ocupaciones de tierras alcanzaron aproximadamente las 75 mil hectáreas de tierras agrícolas y beneficiaron a unos 50 mil grupos familiares⁶ sin tierras. La extensión y la escala de estas ocupaciones sobrepasaron las ocupaciones previas hechas por la Federación Nacional de Trabajadores de Azúcar, que había tratado de asumir el control de tierras sobrantes y abandonadas por los sembradores de azúcar en el apogeo de la crisis de la industria del azúcar a mediados de la década del ochenta.

Las ocupaciones de tierras, sin embargo, fueron de breve duración, conforme el gobierno de Aquino comenzó a implementar la política de Guerra Total en contra del CPP-NPA y su permanente lucha armada. Con el resurgimiento de las tendencias autoritarias en el gobierno de Aquino, los terratenientes pudieron recobrar tierras paradas y abandonadas ocupadas por los campesinos sin tierra de KMP. Borrás (1998: 56) señala que mientras las tomas de tierras de la segunda mitad de la década del ochenta contribuyeron a mantener la reforma agraria en la agenda nacional, fracasaron como programa alternativo implementado fuera del Estado:

Primero, la mayor parte de las áreas fue fuertemente militarizada y, así, los campesinos no pudieron reanudar sus actividades normales de agricultura; en segundo lugar, casi ningún gobierno o institución privada quiso concederles créditos a los campesinos ocupantes de las tierras; en tercer lugar, la agrupación de cuadros, campesinos u otros, asignados en sus comunidades, estaban entrenados como activistas políticos y no como empresarios comerciales o activistas de desarrollo que podrían ayudar a estas comunidades a organizar empresas agrícolas lucrativas [...] cuarto, la mayor parte de las tierras ocupadas era marginal; en quinto lugar, y quizá como síntesis de los factores anteriores, cuando las comunidades empezaron a ser militarizadas, los campesinos no hicieron un gran esfuerzo para quedarse, quizá porque sintieron que allí no había mucho en juego en la tierra: sin títulos legales y sin actividades productivas.

6 Números basados en las entrevistas realizadas a cuadros campesinos que habían pertenecido a las secretarías campesinas nacionales y regionales del Partido Comunista de las Filipinas.

La política de la Guerra Total infligió un daño serio en el campesinado organizado a medida que los operativos militares en las zonas rurales invadieron completamente las comunidades campesinas. El cambio en la postura política de Aquino en contra de la izquierda abrió el camino para la consolidación y el refortalecimiento de la clase terrateniente dentro del Estado. Así, lejos de las demandas y de las creencias de que los esfuerzos de democratización habían limpiado el país después de la caída de Marcos, los enclaves autoritarios locales continuaron persistiendo a pesar de las reformas políticas iniciadas por el gobierno de Aquino.

La intensificación de la política de Guerra Total de Aquino restringió las actividades del movimiento democrático. Por un lado, los grupos militares desplegados en las zonas rurales no harían distinción entre operadores clandestinos y personalidades legales, pues representaban a organizaciones legales manifiestas. Durante las ofensivas militares, las comunidades (sospechadas de ser bases revolucionarias) fueron atacadas, sin importar si sus integrantes eran revolucionarios duros, partidarios del CPP-NPA, o civiles que habían residido o cultivado en el área durante mucho tiempo. En la cima de la implementación de la estrategia para contrarrestar la insurgencia, las organizaciones de masas legales, y especialmente sus líderes, fueron sometidos al hostigamiento de equipos militares desplegados en las zonas rurales. Por otro lado, la política de Guerra Total generó el apoyo de grupos familiares rurales que se convirtieron en víctimas de los excesos del CPP-NPA durante el período de purga del partido. Así, exceptuando los debates internos que obsesionaron a todo el movimiento revolucionario a comienzos de la década del noventa, el incremento de la militarización de las zonas rurales y los esfuerzos de reconsolidación de la clase terrateniente contribuyeron a la declinación y a la fragmentación del movimiento campesino progresista.

DIVISIONES EN EL MOVIMIENTO CAMPESINO

Los debates en la reforma agraria produjeron divisiones dentro de la amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil que instigaba al Estado en su compromiso con la política de reforma agraria. Por lo tanto, mientras el radical KMP decidió emprender masivas iniciativas para contrarrestar al CARP y demandar una reforma agraria genuina, ciertas secciones que previamente habían conducido el movimiento campesino CPP comenzaron a trabajar el sistema para comprometer al gobierno de Aquino en la implementación del CARP. Esto manifestó una clara desviación de la estrategia previa de la izquierda liderada por el CPP, cuya táctica de organización funcionó dentro del marco de la revolución democrática nacional. El cambio en la orientación y la estrategia hacia un manifiesto movimiento campesino masivo enardeció los debates

dentro del CPP y condujo a la formación de diversas organizaciones campesinas legales que se fueron independizando de los dictámenes del Partido y se mostraron más dispuestas a trabajar con organizaciones no alineadas en su compromiso con el Estado.

Mientras el KMP decidió continuar presionando por una reforma agraria genuina y trabajó, mayormente, fuera del sistema, algunos de los que vieron oportunidades de reformas en el CARP comprometieron al Estado en su “estrategia tripartita” de implementación del CARP. Dentro de tal estrategia, las iniciativas de reforma del gobierno, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones populares (PO) convergieron hacia un resultado y dirección comunes. Las iniciativas de convergencia entre diferentes grupos orientados hacia la reforma resultaron mayormente de los esfuerzos del Departamento de Reforma Agraria (DAR), bajo la administración de Ernesto Garilao, para implementar una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución del CARP. Más tarde, tales iniciativas se tradujeron en una política por medio de la que fueron implementados proyectos de la Asociación Tripartita para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (TriPARRD) en selectas partes del país⁷. Aunque el verdadero impacto creado por TriPARRD, especialmente en desplazar tenencias de tierras privadas en disputa y en propulsar movilizaciones autónomas desde abajo, generó dudas entre las organizaciones de la sociedad civil, la estrategia podía ser percibida como útil para su propósito de incrementar la participación de la sociedad civil en los programas de reforma del Estado y acrecentar el espacio político disponible para los grupos subalternos en las zonas rurales filipinas⁸.

Desde principios de la década del noventa, las organizaciones campesinas autónomas, previamente asociadas con la izquierda liderada por el CPP, usaron una variedad de tácticas para mantener la presión en la implementación del CARP, incluyendo marchas masivas, piquetes y ocupaciones de tierras. Si bien estas acciones son similares a formas

7 TriPARRD fue la idea original de un grupo de defensores de la reforma agraria guiado por la Asociación Filipina para el Desarrollo de Recursos Humanos en las Áreas Rurales (Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas) [PHILDHRAA, sigla original]. La idea principal era explorar las áreas de colaboración o coordinación entre las ONG, PO, agencias donantes y el gobierno en la implementación de la reforma agraria.

8 Una revisión de la estrategia TriPARRD revela que sólo 5 mil hectáreas de tierras fueron redistribuidas al adoptar la estrategia. Un 50% de estas tierras fueron adquiridas a través de un esquema de oferta de venta voluntaria (Voluntary Offer for Sale [VOS, sigla original]) de parte de los terratenientes, que virtualmente lograron mejores compensaciones que las previstas por la Adquisición Obligatoria (Compulsory Acquisition [CA]) adoptada en algunas tenencias de tierras contenciosas.

previas usadas por organizaciones de izquierda, la novedad recae sobre el nuevo contexto político caracterizado por la existencia de individuos a favor de la reforma ubicados estratégicamente dentro de la burocracia estatal, que ejercerían su presión desde allí. De este modo, presiones paralelas de los reformistas estatales complementaron a las presiones que montaron los campesinos desde abajo. La correlación de fuerzas fue más tarde llamada la estrategia del *bibingka*, mediante la que la interacción de iniciativas de reforma agraria “desde debajo” y “desde arriba” inclinó el balance de fuerzas en favor de la reforma agraria (Borras 1998, 2001a)⁹.

Los impulsos de reforma desde arriba fueron percibidos como un factor crucial en el proceso de implementación del CARP. Fueron estas aperturas de reforma detectadas por el DAR las que cambiaron el aspecto estratégico de las ONG y el PO y abrieron el camino para el compromiso con el Estado en el tema de la reforma agraria. Durante el proceso, las alianzas formales e informales entre organizaciones de la sociedad civil y reformistas en el DAR crearon un impulso nacional que, a su vez, ejerció presión sobre funcionarios locales del DAR para responder más favorablemente hacia la reforma agraria en contra de los obstáculos a nivel local.

A pesar de la presión reformista desde arriba, las organizaciones campesinas autónomas locales continúan afrontando la resistencia de los terratenientes durante la implementación del CARP. Por esta razón, han tratado de ir más allá de los confines locales en sus movilizaciones y de construir federaciones a nivel nacional y organizaciones que construyan las alianzas más amplias posibles entre actores pro-reforma en la sociedad civil y en el Estado. El Pambansang Ugnayan ng mga Nagsasariling Organizasyon Sa Kanayunan (UNORKA, la Coordinación Nacional de Organizaciones Rurales Autónomas), como veremos, es una entre otras iniciativas actuales de los sin tierra para construir organizaciones nacionales.

Tales organizaciones están enfrentando ahora un ambiente político cambiante también a nivel nacional. Mientras la estrategia *bibingka* tuvo como resultado las ganancias concretas de la redistribución de tenencias de tierras privadas en disputa durante las administraciones del DAR de Garilao y Morales (Borras, 1998), el fin de la década del noventa presenció una alineación alternante de fuerzas dentro del Estado y la sociedad, que ha revertido las aperturas de la reforma dentro de la burocracia y, por lo tanto, ha desafiado la misma racionalidad

9 El principal marco teórico de la estrategia del *bibingka* hizo uso del trabajo de Jonathan Fox (1992) sobre México y, en particular, del desarrollo de su “estrategia del emparedado” para impulsar las reformas distributivas (por ejemplo, consejos de alimentos aldeanos) a comienzos de la década del ochenta.

de la estrategia *bibingka*. La restricción de aperturas de reforma en la administración Braganza del DAR, como lo manifiesta el movimiento mínimo de tierras en el CARP en los años 2001 a 2002, junto con las iniciativas de contrarreforma emergentes del Congreso (por ejemplo, el recorte del presupuesto disponible para la distribución y adquisición de tierras, el inminente proyecto de ley “Tierras de Cultivo como Garantía”), han compelido a los sin tierra a repensar sus estrategias políticas. El despliegue de acontecimientos recientes en la situación política nacional sugiere que la estrategia *bibingka* necesita ser revisada y reestructurada para enfrentar la nueva situación en la que el reformismo “desde arriba” está en retirada y el poder de los terratenientes reafirmandose en varios niveles de la sociedad filipina.

EXPLORANDO UN ACERCAMIENTO A LA REFORMA

BASADO EN DERECHOS

Una estrategia que está emergiendo de las recientes experiencias de las organizaciones campesinas autónomas en el “estiramiento” del potencial de la reforma puede denominarse el enfoque *basado en derechos*. Esta perspectiva invoca los derechos de los campesinos sin tierra como miembros legítimos de la organización política, haciendo énfasis en el derecho a la alimentación y, por extensión, en el derecho a la tierra como un recurso básico. El enfoque emana de las iniciativas de la sociedad civil para proveer igual peso a los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo como parte de todo el conjunto de derechos humanos a ser disfrutado por cada ciudadano. Dentro de esta línea, las movilizaciones y la acción colectiva están dirigidas no sólo a comprometer al Estado en su programa de reforma, sino a presionarlo para que reconozca, cumpla y proteja los derechos constitucionales de los sin tierras. La estrategia trata de expandir el espacio político disponible haciendo valer colectivamente los derechos de individuos y grupos subordinados como miembros legítimos de la comunidad política (Harvey, 1998).

El emergente enfoque basado en derechos se ha desarrollado en lo que sectores del campesinado organizado llaman *resistencia legítima* [*rightful*] para referirse al uso innovador de leyes, políticas y otros valores oficialmente promovidos para defender sus intereses y derechos legales. Como término desarrollado por el académico estadounidense Kevin O’Brien en su estudio de la política rural en China, la *resistencia legítima* se refiere a “una forma de argumentación popular que opera cerca del límite de un canal autorizado, utiliza la retórica y los compromisos de los poderosos para reprimir al poder político o económico y depende de localizar y explotar las divisiones entre los poderosos” (1996: 33).

LA RESISTENCIA LEGÍTIMA: LA EXPERIENCIA UNORKA¹⁰

LA MOVILIZACIÓN AUTÓNOMA Y LA ACCIÓN COLECTIVA

Entre las diversas organizaciones de campesinos que comprometieron al Estado en la implementación del CARP en la década del noventa han estado las organizaciones de campesinos locales y las federaciones pertenecientes a UNORKA, algo semejante al Kilusang Magbubukid ng Bondoc Peninsula (KBMP, el Movimiento Campesino en la Península de Bondoc); el Ugyunan ng Mangunguma kag Mamumugon sa en Negros (UMMA, la Federación de Campesinos y Trabajadores de Granjas en Negros); y la Asociación de Empleados de Floreindo Unidos Beneficiarios de la Reforma Agraria (UFEARBAI) en Davao. Las federaciones locales funcionan dentro de sus trasfondos políticos específicos y la mayoría, si no todas, desafían el poder de los terratenientes en enclaves autoritarios locales. Por ejemplo, en 1997, la federación intermunicipal de KBMP comenzó a desafiar los poderes políticos y económicos del clan chino-filipino *Reyes-Uy*, que cree poseer y controlar un total estimado de entre 18 mil y 20 mil hectáreas de tierras agrícolas combinadas a través de diferentes municipalidades en el Sur de Quezon (o la Península de Bondoc)¹¹. En Negros Occidental, los miembros de UMMA están actualmente involucrados en la tenencia de tierras de más de 5 mil hectáreas poseídas y controladas por ex compinches de Marcos: Roberto Benedicto y Eduardo Cojuangco. En Mindanao, UFEARBAI sigue en una lucha contra el Estado para redistribuir más de 5 mil hectáreas de bananales poseídos por el hacedor de reyes y compinche de Marcos, Antonio Floreindo. Estos terratenientes han fortalecido de diversas maneras su influencia política y económica en el país a través de sus relaciones con el ex dictador filipino Ferdinando Marcos. En cualquier otro sitio del país, las organizaciones afiliadas a UNORKA continúan luchando por la distribución de tierras en posesiones contenciosas (privadas y públicas), en enclaves dominados por terratenientes. Estos compromisos forman parte de las iniciativas de UNORKA para presionar al Estado a redistribuir cerca de 200 mil hectáreas de posesiones de tierras agrícolas privadas de todo el país.

La dominación de los terratenientes provee tanto el contexto como el objetivo de las movilizaciones campesinas autónomas. Las movilizaciones de UNORKA son una reacción al tratamiento duro e injusto de los terratenientes y están dirigidas hacia sus tierras. Aunque la autonomía es una

10 Los datos usados aquí habían sido recogidos por Jennifer Franco, Rómulo De La Rosa y Salvador Feranil para el proyecto de investigación sobre los Movimientos Sociales Contemporáneos filipinos (a ser publicado por el Instituto para la Democracia Popular, Ciudad de Quezón).

11 Los datos se basan en el trabajo de campo de Franco desde 1998 hasta 2002.

cuestión de grado y las demandas por la autonomía absoluta podrían ser problemáticas, las movilizaciones de UNORKA han estado hasta ahora libres de los dictados, plazos y apoyo del CPP-NPA o de las maniobras políticas de los funcionarios y de los partidos que buscan construir y fortalecer su base electoral. Las acciones políticas contenciosas de UNORKA provienen mayormente del ardiente deseo del pobre rural sin tierra de acabar con el gobierno de los terratenientes en el país. Así, sus integrantes, en la creencia de que la reforma es posible, movilizan y hacen valer sus derechos trabajando dentro del sistema para efectuar cambios tanto en la propiedad como en las relaciones de poder en las zonas rurales filipinas.

A pesar de las restricciones estructurales e institucionales percibidas, UNORKA continúa desafiando el poder de los terratenientes mediante la política estatal oficial. Mientras mantiene una postura crítica ante las provisiones antipobres del CARP y ante la influencia de los terratenientes en la implementación de las políticas, las organizaciones locales afiliadas a UNORKA participan de actividades iniciadas por el Estado en la reforma agraria. Las interacciones con funcionarios DAR orientados a la reforma y con las organizaciones no gubernamentales, como las pertenecientes a la red de Acción Ecuménica Filipina para el Fortalecimiento de la Comunidad (PEACE), fomentan el robustecimiento de la determinación de las organizaciones campesinas locales a tomar participación activa en los procesos moldeadores del CARP y sus resultados y, subsiguientemente, a fortalecer la apuesta del pobre rural sin tierra en el desarrollo y la democratización rural.

Las iniciativas de reforma, sin embargo, se enfrentan también a los impulsos antirreformistas –entre los que se cuentan acciones de desalojo de la tierra, el uso de la violencia y el terror contra líderes y miembros de la organización y la cooptación de organizaciones paralelas con promesas de mejoras en la posesión de tierras y en las relaciones laborales– que, a su vez, pueden amenazar con la fragmentación de las organizaciones que buscan la reforma. En tales casos, la base de apoyo de una organización dada debe ser lo suficientemente fuerte como para resistir desafíos y resquebrajamientos organizativos que podrían llevar a una completa disolución de las iniciativas campesinas autónomas. UNORKA ha resistido hasta ahora los métodos de contrarreforma de los terratenientes (y aquellos del DAR). De este modo, a pesar de todas las bajas organizativas sufridas por UMMA (varias lesiones y la muerte de un miembro) en en los enfrentamientos con los Benedictos y otros terratenientes desde 1998, los campesinos sin tierra continúan haciendo valer sus derechos a la tierra mediante acciones políticas contenciosas directas. En Davao, la enérgica acción de desalojo de cuarenta grupos familiares de trabajadores rurales de la plantación de Floirendo en mayo de 2000, y el tiroteo contra trabajadores rurales militantes de UNORKA

en las puertas de la oficina de DAR en junio de 2001, no desalentaron a las organizaciones locales de UNORKA en sus presiones al DAR para perseverar en la redistribución de plantaciones poseídas por Floirendo. En la Península de Bondoc, donde los clanes *Reyes-Uy* sembraron el terror entre los campesinos sin tierra a través del brutal asesinato del candidato a alcalde pro-reforma Felicito Mendenilla y del líder campesino de KBMP Edwin Vender en 1998, las organizaciones afiliadas a UNORKA continúan emprendiendo acciones radicales masivas contra de los terratenientes. En lugar de estar acobardados y desmoralizados por las acciones de contrarreforma de los terratenientes, la militancia de UNORKA ha aumentado a través de los años.

La acción política directa contra el Estado y los terratenientes caracteriza las tácticas políticas de UNORKA. Además de las ocupaciones de tierras, UNORKA ha organizado, repetidamente, mítines políticos, marchas e, incluso, encerrado a funcionarios locales y nacionales de DAR en las oficinas del gobierno, presionándolos a ceder sobre sus demandas. Por ejemplo, en junio de 2001, un miembro de las organizaciones de UMMA en Negros Occidental cerró con candado la oficina DAR en la ciudad de La Carlota y en la ciudad de Bacolod para reclamar la inmediata redistribución de tierras pertenecientes a los Benedictos, a Cojuangcos¹² y a otros prominentes terratenientes en la provincia. En agosto del mismo año, miembros de UMMA comenzaron un cerrojo humano a la oficina provincial de DAR, otra vez para presionar a que DAR fomentara la expansión de la redistribución de tierras en otras haciendas en la provincia. Trabajadores y campesinos bloquearon las puertas de DAR formando cadenas humanas que impedían el ingreso. En el mismo mes, alrededor de quinientos líderes campesinos de UNORKA de la Península de Bondoc y otras provincias del centro y sur de Luzon asaltaron la Oficina del Secretario del DAR en la ciudad de Quezón para llevar al secretario Hernani Braganza al diálogo y resolver las quinientas diecinueve disputas agrarias que involucraban a casi 100 mil grupos familiares de campesinos sin tierras. A pesar de la violenta amenaza de dispersión del contingente de la policía de elite del Grupo de Acción y Armas Especial (SWAT), los miembros de UNORKA se rehusaron a desocupar el establecimiento del DAR y continuaron solicitando una audiencia con Braganza, quien a su vez se rehusó a encontrarse con ellos. Durante dos noches y tres días, la UNORKA mantuvo su posición, y levantaron sus barricadas sólo después de obtener una promesa escrita

12 Roberto Benedicto y Eduardo Cojuangco habían sido previamente nombrados por el presidente Marcos para operar las industrias nacionales de azúcar y coco, respectivamente. Ambos compinches utilizaron sus conexiones directas y poderosas con el presidente para acumular tierras en Negros Occidental.

del líder de DAR respecto del mecanismo de resolución de la demanda. En Davao, las organizaciones afiliadas a UNORKA echaron un camión lleno de bananas delante de la oficina de DAR, en 1996, y cerraron con candado sus puertas en junio de 2001 para obligar a la agencia a actuar sobre su demanda de redistribución de tierras en diversas plantaciones comerciales en el sudeste de la región de Mindanao. Entre febrero y mayo de 2002, militantes de UFEARBAI provenientes de Davao fueron a Manila y realizaron sus protestas contra de DAR –con piquetes, huelgas de hambre y encadenándose a las puertas del Departamento de Justicia– por su inacción desde la década del sesenta en distribuir plantaciones de los Floirendos contratadas por la Colonia Penal de Davao.

Si bien las movilizaciones masivas pueden obtener la atención de las elites estatales, que subsiguientemente toman acciones para solucionar problemas, hay instancias en las que las acciones políticas fracasan al acumular la clase de presión que mueve al Estado a prestar atención a las demandas del pobre rural sin tierras. Durante compromisos más intensos, las acciones colectivas de UNORKA cambiaron hacia formas más radicales de movilización, como las ocupaciones de tierras. Por ejemplo, UMMA y KBMP continuaron con las tomas en sus respectivas provincias hacia finales de la década del noventa, a fin de fomentar la afirmación de sus derechos sobre las tenencias de tierras disponibles de CARP. Las ocupaciones de tierras de UMMA en los pueblos de Pontevedra, ciudad de Bago y ciudad de La Carlota a fines de los noventa instaron al DAR a redistribuir más de trescientas hectáreas de tierras agrícolas para los trabajadores rurales y campesinos. Aunque de limitado alcance, cuando se observaban las cerca de 300 mil hectáreas de tierras de CARP disponibles en Negros Occidental, las ocupaciones de tierras de UMMA demuestran el potencial de la acción política radical dentro de la resistencia justa. En la Península de Bondoc, a pesar de la aguda resistencia contra las acciones colectivas campesinas, las iniciativas de ocupaciones de la organización KBMP Samahan ng Magsasaka sa Catulin (SAMACA) el 30 junio de 1998 obligaron a los funcionarios del DAR a reconocer el derecho de la organización sobre la propiedad de 174 hectáreas de Domingo Reyes. El 9 septiembre de 1998, el subsecretario de DAR, Conrado Navarro, respaldado por treinta soldados del Ejército Filipino y veinte policías del Comando Regional en Lucena, Quezon, apoyó a los campesinos en su reclamo de la propiedad de Reyes y, por consiguiente, ello sirvió para hacer justicia a la larga lucha de los campesinos sin tierras¹³. Las ocupaciones de tierras de UNORKA demuestran el potencial de la resistencia legítima en la implementación de la reforma agraria.

13 Basado en descubrimientos del trabajo de campo de Franco (2000).

TRABAJANDO EL SISTEMA LEGAL

La resistencia legítima de UNORKA concentra su atención en enfrentar diversas disposiciones legales que rodean al CARP y su implementación. A menudo, los terratenientes combaten las demandas de peticionarios campesinos dentro del CARP, soslayando la ley para retrasar, en caso de no impedir, la redistribución de tierras, o archivando los casos en contra de los peticionarios en el curso entero de la lucha. Gracias a los vacíos legales dentro del CARP, los terratenientes cuestionan las aptitudes de los beneficiarios que representan a las organizaciones autónomas. Cuando esto falla, los terratenientes impugnan cada regla de DAR que conduzca a la transferencia de tierras y reportan órdenes de restricción en diversos juzgados de diferentes niveles del sistema judicial. Debido a la ineficiencia del sistema judicial filipino, los casos agrarios llevan años para ser resueltos en los tribunales. A veces, los terratenientes elevan sus casos a juzgados más altos cada vez que una disposición es favorable a los peticionarios campesinos. Cuando estos métodos fallan, los terratenientes cuestionan la valoración de las tierras o demandan a funcionarios de DAR, basándose en supuestos errores técnicos y procesales cometidos en el procesamiento de demandas de tierras y, por consiguiente, asegurándose que las transferencias de tierras están estancadas, si no completamente bloqueadas, más allá de todos los recursos legales.

El sistema legal es así una importante área de la lucha por las tierras, pero también una que puede ser imparcial con los campesinos. Los casos legales iniciados por los terratenientes son parte del repertorio de hostigamiento que intenta obligar a los campesinos a echarse hacia atrás en su causa. Esto se ilustra, además, por las tácticas de “castigo” legal de los terratenientes contra los campesinos, tal como está narrado por Carranza, de la Fundación PEACE:

Entre 1995 y 1996, un asesinato frustrado, un incendio provocado y dos casos de robo habían sido iniciados por terratenientes contra cuatro peticionarios-inquilinos en la hacienda Superior-Agro, en San Narciso. Entre 1995 y 1997, un total de ciento dos casos de *estafa* habían sido iniciados contra veintiocho agricultores en la propiedad de Aquino en Cambuga, Mulanay. Hacia 1997, dos agricultores más fueron acusados de *estafa* en la propiedad Samuel Uy en Sitio Libas, San Vicente en San Narciso, como lo fue otro en la propiedad Marasigan en Lilukin, Buenavista. Al año siguiente, doce agricultores fueron acusados de robo calificado después de la cosecha colectiva de coco en la hacienda Ribargoso en San Juan, San Narciso, y otro fue acusado de robo calificado en la propiedad de Quizon en Talisay, San Andrés.

Trabajar el sistema legal requiere que los campesinos sin tierra se capaciten en la ley –y hagan un innovador uso de la misma– y en otros valores

prescriptos por el Estado, para enfrentar diversos casos legales iniciados por los terratenientes en su contra. Con los recursos limitados de las organizaciones campesinas, los aliados se vuelven cruciales en las luchas por las tierras. Así, desde 1990, las organizaciones locales afiliadas a UNORKA han estado fortaleciendo las alianzas con abogados a favor de la reforma, en sus respectivas provincias, para enfrentar la resistencia de los terratenientes e involucrarlos en las batallas legales a cada paso del camino. Aparte de esto, la Fundación PEACE ha llevado a cabo entrenamientos y seminarios paralegales entre los líderes de UNORKA, a fin de capacitarlos en casos legales y en la exploración de diversas alternativas en el uso de la ley para su propia ventaja. El uso innovador de leyes entre las organizaciones afiliadas a UNORKA complementa las acciones políticas contenciosas para desafiar las disposiciones fijadas por los terratenientes sobre las tenencias de tierras. A pesar de las restricciones institucionales en el trabajo del sistema, de la ineficiencia del sistema judicial y de su tendencia a ser corrompido e influenciado por las elites, el uso innovador de leyes ha contribuido a fortalecer más de quinientos reclamos legales de UNORKA y de campesinos sin tierra sobre las contenciosas tenencias privadas de tierras del país.

FORJANDO ALIADOS PARA LA REFORMA

La importancia de las alianzas en la lucha por la reforma agraria no puede ser subestimada. Especialmente en las grandes extensiones de tierras privadas en disputa, las organizaciones campesinas locales necesitan lograr alcances considerables en sus movilizaciones para enfrentar las iniciativas de contrarreforma. La entrada de organizadores comunitarios en las áreas de UNORKA, bajo los auspicios de la red PEACE, ha servido para varios objetivos: (a) informar al pobre rural sin tierra acerca de sus derechos bajo el CARP y otros aspectos de la ley; (b) facilitar el desarrollo de los vínculos horizontales entre campesinos y compartir con ellos la organización y las técnicas organizativas de la administración; (c) ayudar a extenderse y ensanchar el alcance de sus acciones colectivas más allá de sus límites geográficos, políticos e institucionales existentes; (d) enseñarles a los inquilinos el arte de la “táctica” (o de la elaboración de varias acciones y perspectivas para efectuar la redistribución de tierras). A través de aliados como la red PEACE, los vínculos verticales y horizontales con grupos que abogan por las reformas sociales ayudan a fortalecer y ensanchar la acción colectiva. Así, a pesar de la especificidad de contextos entre las diferentes tenencias de tierras, las luchas y los esfuerzos comunes son elevados y emprendidos a nivel regional y nacional. Por ejemplo, las campañas nacionalmente coordinadas iniciadas por UNORKA en octubre de 2001 y 2002, que presenciaron el bloqueo con una barricada de la Oficina Central de DAR por parte de trabajadores

rurales y campesinos sin tierra de diferentes provincias del país, en parte empujaron al secretario de DAR, Braganza, a tomar acción inmediata y concreta en las tenencias de tierras privadas contenciosas al amparo del CARP. Aunque el liderazgo nacional de DAR tuvo una perspectiva diferencial sobre los diversos casos agrarios abanderados por UNORKA en estas movilizaciones, las acciones propulsaron la reforma agraria en los debates nacionales conducidos por los legisladores.

Los vínculos con grupos internacionales que acumulan apoyo y recursos críticos para las movilizaciones campesinas proveen el efecto palanca adicional a las organizaciones campesinas locales para desafiar los fuertes recursos de los terratenientes. Aunque todavía limitada, la construcción de la alianza de UNORKA a nivel internacional ha brindado nuevas oportunidades para mejorar la acción colectiva y presionar a las elites políticas a colocar la reforma agraria en la agenda estatal. Algo semejante había sido la experiencia de UNORKA en su trabajo con la división filipina del Red de Acción de Información Alimentos Primero (FIAN). Desde 1996 hasta el presente, los representantes de FIAN han conducido misiones de investigación en provincias apañadas por UNORKA, donde contenciosas acciones políticas de campesinos sin tierra se han encontrado con violaciones de los derechos humanos. A través de estas campañas, los asuntos que asedian a las organizaciones afiliadas a UNORKA en su lucha por la tierra logran presión internacional sobre el Estado y generan opinión pública favorable. La mayor parte de las veces (Península de Bondoc, Negros y Davao), las iniciativas de FIAN ayudaron a obligar a los funcionarios de DAR a ocuparse de las preocupaciones de los campesinos en lucha.

CONCLUSIÓN

La novedad emergente de la acción colectiva campesina en las Filipinas radica en el cambio estratégico para abrir el compromiso con el Estado y, por consiguiente, el uso de la política y los procedimientos legales disponibles para expandir las posibilidades de reforma dentro de los programas del Estado. La importancia fundamental de localizar e integrar la lucha por la tierra dentro de un marco de derechos debe hallarse en el potencial que crea en el cambio de las prioridades en la economía política de asignación de recursos y de la distribución en favor de las personas que viven en la pobreza. Estas acciones no están simplemente dirigidas a obtener la atención de los grandes terratenientes utilizando las “armas de los débiles” en su resistencia diaria (Scott, 1985); tampoco son consideradas como rebeliones campesinas tendientes a apoderarse del poder estatal. Todo el repertorio de las emergentes acciones colectivas campesinas reside entre estos dos polos: se enfoca específicamente en compromisos públicos con el Estado en su proclamado

programa de reforma y empuja los límites de los canales autorizados (O'Brien, 1996). Por lo tanto, mientras la trayectoria de la acción colectiva de los campesinos trabaja dentro del curso prescrito por el CARP, UNORKA compromete constantemente a funcionarios locales y nacionales de DAR a revisar y reexaminar la política y lo que trasciende de su implementación. En su presión a funcionarios de DAR, tanto nacionales como locales, para aumentar el potencial de reforma del CARP, los campesinos sin tierra y los trabajadores rurales son capaces de construir un ímpetu de acción campesina colectiva que desafía la brecha entre lo que fue prometido en el programa de reforma del Estado y lo que está siendo entregado.

Se percibe que estas movilizaciones ensanchan las posibilidades de reforma dentro de los existentes planes estructurales e institucionales. Por lo tanto, a pesar de las inherentes restricciones políticas en los enclaves autoritarios locales, las elites estatales son constantemente instadas a responder a las demandas constitucionales de los campesinos. Las acciones contra las elites locales y nacionales pueden no traducirse automática e inmediatamente en ganancias de gran alcance para los sin tierra y, en casos extremos, quizás hasta pueda aparecer la violencia. Sin embargo, compromisos críticos con el Estado permiten a los campesinos construir sobre sus ganancias y expandir la participación de los ciudadanos en la implementación de políticas. Basada en la existencia de leyes y políticas que afirman reconocer, cumplir y proteger los derechos de los sin tierra, la reforma agraria está siendo reafirmada por organizaciones campesinas locales a través de la política estatal oficial, en un esfuerzo para hacer al Estado más responsable de sus ciudadanos.

La experiencia de movilización y acción colectiva de UNORKA provee útiles perspectivas comparativas en la resistencia legítima. Primero, ilustra que las acciones políticas, que van desde concentraciones de gente, marchas, piquetes y huelgas hasta las radicales ocupaciones de tierras, siguen siendo importantes para obligar al Estado en su política de reforma. Es más, la experiencia revela la necesidad de intensificar tales acciones políticas a la luz de la disminución de los espacios reformistas dentro de la burocracia. En segundo lugar, mientras las acciones políticas con frecuencia implican otras que pueden ir más allá del estado de derecho, los remedios legales utilizados por los terratenientes para debilitar las iniciativas campesinas autónomas podrían enfrentarse mediante un uso innovador de las leyes que refrene su poder político y económico. En tercer y último lugar, aunque las movilizaciones campesinas y la acción colectiva se hayan encontrado progresivamente con la coerción, el apoyo de aliados a nivel local e internacional les provee fuerzas adicionales para enfrentar las corrientes de antirreforma, tanto en el Estado como en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict 1988 “Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams” en *New Left Review*, 169, mayo-junio.
- Borras, Saturnino Jr. 1998 *The Bibingka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Relations in the Philippines* (Quezon City: Institute for Popular Democracy).
- Borras, Saturnino Jr. 2001a “State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines” en *Development and Change*, 32(4), pp 545-575.
- Borras Saturnino Jr. 2001b “The Philippine Agrarian Reform: Relatively Vibrant Land Redistribution Amidst Less-than-Dynamic Agricultural Transformation” en Morales, H. Jr. y Putzel, J. con Lara Jr., F., Quitoriano, E. y Miclat-Teves, A. (eds.) *Power in the Village: Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization* (Quezon City: Project Development Institute).
- Borras, Saturnino Jr. 2002 “Problems and Prospects of Redistributive Land Reform in Mindanao, 1972/1988–2001” en *Mindanao Focus*, 1 (Davao City: Alternate Forum for Research in Mindanao [AFRIM]).
- Deininger, Klaus 1999 “Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience From Colombia, Brazil and South Africa” en *World Development*, 27(4), pp 651-672.
- El-Ghonemy, Riad 1999 *The Political Economy of Market-Based Land Reform*, UNRISD Discussion Paper N° 104 (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development).
- Franco, Jennifer Conroy 2000 *Campaigning for Democracy: Grassroots Citizenship Movements, Less-than-Democratic Elections, and Regime Transition in the Philippines* (Quezon City: Institute for Popular Democracy).
- Fox, Jonathan 1992 *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization* (Ithaca: Cornell University Press).
- Harvey, Neil 1998 *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy* (Durham, NC y London: Duke University Press).
- Hayami, Yujiro, Quisumbing, Ma. Agnes y Adriano, Lourdes 1990 *Toward an Alternative Land Reform Paradigm: A Philippine Perspective* (Quezon City: Ateneo de Manila Press).
- Herring, Ronald 2001 “Beyond the Political Impossibility Theorem of Agrarian Reform” en Morales, H. Jr. y Putzel, J. con Lara Jr., F., Quitoriano, E. y Miclat-Teves, A. (eds.) *Power in the Village: Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization* (Quezon City: Project Development Institute).

- Kasuya, Yuko 1995 *The "Failure" of Agrarian Reform in Transitional Democracy, Philippines 1986–1992*, ISS Working Papers, N° 194 (The Hague: Institute for Social Studies).
- Kay, Cristobal 2000 *Conflict and Violence in Rural Latin America*, ISS Working Papers, N° 312 (The Hague: Institute for Social Studies).
- Kerkvliet, Benedict 1993 "Claiming the Land: Take-overs by Villagers in the Philippines with Comparisons to Indonesia, Peru, Portugal and Russia" en *Journal of Peasant Studies*, 20(3), pp 459-493.
- Lara, Francisco y Morales, Horacio 1990 "The Peasant Movement and the Challenge of Rural Democratization in the Philippines" en Fox, Jonathan (ed.) *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines* (London: Frank Cass).
- NSCB 2000 *2000 Philippine Statistical Yearbook* (Makati City: National Statistics Coordination Board).
- O'Brien, Kevin 1996 "Rightful Resistance" en *World Politics*, 49 (octubre), pp 31-55.
- Putzel, James y Cunnington, John 1989 *Gaining Ground: Agrarian Reform in the Philippines* (London: WOW Campaigns).
- Putzel, James 1992 *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines* (London y New York: Catholic Institute for International Relations and Monthly Review Press).
- Riedinger, Jeffrey 1995 *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reform* (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Scott, James C. 1985 *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven, CT, y London: Yale University Press).
- Sidel, John 1989 "Beyond Patron–Client Relations" en *KASARINLAN*, 4(3).
- Sobhan, Rehman 1993 *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development* (London y Dhaka: Zed Books and University Press).
- Weekley, Kathleen 2001 *The Communist Party of the Philippines 1968–1993: A Story of Its Theory and Practice* (Quezon City: University of the Philippines Press).
- World Bank 2001 *World Bank Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* (New York: Oxford University Press).