

Gobernanza de la tierra y los nuevos desafíos

Fernando Eguren
Setiembre 2019

La Coordinación Regional de la International Land Coalition (ILC) de América Latina y el Caribe invitó a sus miembros para que presenten, de manera muy sintética, la situación de la gobernanza de la tierra en sus respectivos países. Hubo 13 aportes, correspondientes a otros tantos países de América Central, del Sur y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, *Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Venezuela y la región del Caribe. Esta ponencia se debe a ellos, pero la responsabilidad es solo mía.

La Coordinación Regional planteó a cada colaborador dos cuestiones. La primera, cuáles fueron los cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra a partir de una mirada post-reforma agraria, sobre todo con relación a los procesos vinculados a la tenencia de la tierra, su acaparamiento, la agroexportación, las industrias extractivas, la situación de la agricultura familiar, el cambio climático y la situación de la mujer.

La segunda cuestión preguntaba sobre los principales procesos que habría que impulsar para garantizar los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra.

Cambios y persistencias

La desigualdad de la estructura de tenencia de la tierra ha sido un rasgo común a todos los países de la región a lo largo de toda su historia, y continúa siéndolo. A pesar de las transformaciones ocurridas en el mundo rural en los dos siglos de vida independiente, esta desigualdad se mantuvo hasta bien entrado el siglo XX, cuando por la propia evolución de las economías nacionales, de las dinámicas sociales y de los contextos internacionales, la demanda de reformas estructurales se hizo inevitable.

Hacia la segunda mitad del siglo pasado casi todos los países de la región aprobaron leyes de reforma agraria dirigidas a cambiar la estructura de tenencia. Algunas reformas agrarias previas fueron resultado de procesos revolucionarios: México, Bolivia y Cuba, a finales de esa misma década. La reforma agraria en Guatemala fue frustrada por un golpe de estado a mediados de los años cincuenta. Pero la mayoría fueron leyes emitidas por los gobiernos en la década de 1960: entre ellas, las de Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela.

Los factores que favorecieron las reformas agrarias

¿Por qué ocurrió esta coincidencia de leyes emitidas casi en simultáneo?

Confluyeron varios factores. Uno de ellos fue la situación geopolítica: en un contexto de guerra fría, en la que la región latinoamericana era zona de influencia de los Estados Unidos, la revolución cubana significó la presencia incómoda de la Unión Soviética en la región, el otro

gran poder en un mundo bipolar, presencia que alteraba el *statu quo* regional. Los gobiernos, estimulados o presionados por los Estados Unidos, acordaron a comienzos de los años sesenta, hacer reformas agrarias como una medida preventiva para alejar el peligro de un movimiento popular tentado a seguir el ejemplo de Cuba.

Pero había también condiciones internas en los países favorables a emprender reformas agrarias. Mencionaremos tres que consideramos principales.

En primer lugar, los impulsos para una modernización capitalista en la región. Las estructuras coloniales rurales, basadas en el régimen de hacienda y el trabajo semiservil, ya estaban siendo socavadas por la expansión de las relaciones capitalistas y los avances de la urbanización en la primera mitad del siglo XX. Esta modernización, liderada por una emergente burguesía industrial, requería, en segundo lugar, la aceleración del cambio de esas estructuras agrarias heredadas que impedían la ampliación de los mercados nacionales, condición necesaria para un desarrollo interno basado en la industrialización y en la reducción de la dependencia externa. En tercer lugar, emergió un vigoroso movimiento campesino que reivindicaba la recuperación de tierras usurpadas en el pasado, la eliminación de las relaciones de trabajo semiserviles y el acceso a la ciudadanía plena.

Sin embargo, no en todos los países las correlaciones de fuerzas sociales y políticas hacían posible la efectiva implementación de la reforma agraria: en el Perú, solo fue posible realizarla en el marco de un gobierno militar y en El Salvador por uno cívico-militar.¹

Las reformas agrarias en el período que comentamos tenían, en síntesis, dos objetivos principales: a) el cambio de una estructura polarizada de tenencia de la tierra, a través de su redistribución, y b) la liquidación del régimen de hacienda tradicional y de las relaciones de servidumbre en el trabajo, que eran su sostén.

Variantes en las políticas de entrega de tierras

Pero hubo variantes importantes en las políticas de entrega de tierras. En Perú y Chile la afectación de los latifundios y la redistribución de la tierra fue radical. La clase terrateniente desapareció. En Brasil, en cambio, los latifundios no fueron tocados; con una inmensa frontera agrícola, se entregaron millones de hectáreas de tierras fiscales a campesinos sin tierra en asentamientos. Esto permitió que centenares de miles de familias accediesen a las tierras, pero dejó intocada a la gran propiedad terrateniente.

La región pampeana argentina, la más rica del país y con las propiedades más importantes, nunca fue objeto de reforma agraria. A nivel provincial hubo distribución de tierras, pero de propiedad del Estado.

La reforma agraria boliviana tuvo un rasgo interesante, pues fueron liquidadas las haciendas y suprimidas las relaciones serviles en la zona del altiplano y en los valles andinos, pero se promovió al mismo tiempo la ocupación de las tierras bajas del Oriente por grandes propietarios (departamento de Santa Cruz y otros), de donde surgió la actual poderosa burguesía terrateniente. Es un caso en el que las políticas de tierra fueron diferentes según las particularidades regionales del país.

Otra particularidad es la de Venezuela. Las reformas agrarias de 1960 y 2001 “permitieron el acceso a la tierra a pequeños y medianos productores”, pero para usufructuar de ellas, no para

¹ Michael Albertus llega a afirmar que “la variedad más redistributiva de reforma agraria ocurre bajo un régimen autocrático, no bajo la democracia” (“...the most redistributive variety of land reform occurs under autocratic rule, not under democracy.”). En *Autocracy and Redistribution. The Politics of Land Reform*. Cambridge University Press. 2015. P. 1.

disponer de ellas como propietarios, pues desde el año 2010 se estableció que toda la tierra es propiedad de la Nación.

En los otros dos países andinos, Colombia y Ecuador, se dieron leyes de reforma agraria, pero o no se aplicaron o su aplicación fue muy tímida.

En la América Central fue muy importante la reforma agraria en El Salvador, ejecutada en 1980, que expropió todos los latifundios por encima de las 500 hectáreas. No llegó a beneficiar, sin embargo, a los campesinos que no se encontraban en las áreas de intervención.

Como lo muestran los artículos sobre los que se basa esta presentación, en ningún caso las reformas agrarias contemplaron el papel de la mujer ni reconocieron sus derechos. Era una época en la que los derechos de la mujer, sobre todo rural, no estaban presentes en la agenda pública y los beneficiarios fueron casi invariablemente los llamados jefes –siempre varones- de familia. A mediados de siglo todavía había algunos países que no reconocían el derecho de voto de la mujer en elecciones presidenciales y congresales.²

Es notable que aún ahí donde se aplicaron reformas agrarias redistributivas radicales, es decir, que debilitaron o liquidaron a los terratenientes, tanto tradicionales como, en muchos casos, también modernos, se volvió a reconstruir una estructura bimodal de propiedad de la tierra en las décadas siguientes. En el curso de los años ochenta hasta nuestros días, un número relativamente reducido de propiedades han llegado a concentrar nuevamente el porcentaje mayor de las tierras de uso agropecuario, mientras que la inmensa mayoría de propiedades, en donde predomina el minifundio, ocupan una porción mucho menor. Donde no se aplicó la reforma o se hizo con timidez, la concentración se mantuvo o se amplió. Este es un hecho constatado no solo en la gran mayoría de informes a los que he hecho referencia, sino también en un estudio en profundidad de 17 países de la región publicado por la FAO el año 2012, cuya consulta continúa siendo hoy indispensable.³

Quizá el impacto más importante y perdurable de las reformas agrarias redistributivas del siglo pasado haya sido la liquidación de las haciendas tradicionales y la erradicación de las relaciones serviles en las relaciones de trabajo, y no tanto la distribución más equitativa de la tierra, la cual probó ser –como hemos visto– reversible en pocos lustros. La casi extinción de esas instituciones semifeudales permitió la democratización política y social de la sociedad rural. No es que no subsistan actualmente formas de trabajo denigrantes, ya sean semiserviles o aún semiesclavas⁴ en plantaciones, en la industria extractiva y aún en talleres urbanos clandestinos – sino que hoy son minoritarias, marginales, ilegales y socialmente inaceptables.

La democratización de la sociedad rural ha facilitado, por ejemplo, que en las áreas rurales haya gobiernos locales elegidos y no impuestos por las alianzas de los poderes locales tradicionales; ha permitido una descentralización de recursos y de poder de decisión del Estado más real, una mejor interlocución de las poblaciones rurales con agencias del Estado; un mayor acceso a servicios públicos, entre ellos educación y salud.⁵ En este sentido, se han

² En Bolivia el pleno derecho al voto femenino se ganó en 1952. En el Perú, recién en 1956 las mujeres pudieron ejercer su derecho al voto en las elecciones presidenciales y congresales. El Paraguay fue el último país en reconocer este derecho, en 1961.

³ Soto Baquero, Fernando y Sergio Gómez (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile.

⁴ Ver el Global Slavery Index en <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/regional-analysis/americas/>

⁵ No es claro, sin embargo, el impacto de las reformas agrarias en la pobreza rural. Intuitivamente se diría que éste ha sido positivo. Información de la CEPAL permitiría inferir, sin embargo, que en el largo plazo más ha influido en la reducción de la pobreza rural la evolución general de las economías nacionales que las reformas agrarias. CEPAL, Banco de datos de Encuesta de Hogares (BADEHOG). En

creado mejores condiciones para la existencia de una gobernanza de asuntos agrarios, pero que lamentablemente tarda en cristalizar.

La cuestión agraria y de la tierra hoy

La reforma agraria fue excluida de las agendas gubernamentales con la crisis económica de fines de la década de 1970 y de 1980, la llamada “década perdida”. También fueron abandonadas las pretensiones de un desarrollo hacia adentro basado en la industrialización. Para afrontar la crisis, una de cuyas expresiones más dramáticas fue la abultada deuda externa, muchos gobiernos se alinearon con el neoliberalismo; así, redujeron el gasto público, achicaron el Estado, abrieron las economías y promovieron las grandes inversiones, entre ellas las agroindustriales y las industrias extractivas. En la década de 1990 ya había culminado la etapa de dictaduras militares y los nuevos gobiernos de prácticamente todos los países resultaron de procesos electorales. Pero las políticas económicas fueron determinadas en buena medida por los organismos financieros internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Hoy la cuestión agraria y de la tierra se enfrenta a nuevos retos, sin haber superado varios de los antiguos. Plantear actualmente una reforma agraria implicaría afrontar estos nuevos retos. En nuestra opinión, son cuatro los más importantes.

- **En primer lugar, no han desaparecido totalmente los latifundios tradicionales.** Aunque modernizados, mantienen una cultura anacrónica. **Pero el núcleo de los latifundios de hoy es la gran agroindustria,** sobre todo volcada a la exportación, tecnológicamente muy avanzada, muy conectada con la globalización; no dependiente de mano de obra servil sino de obreros y empleados asalariados. Suele ser, además, parte de grandes corporaciones con intereses económicos diversificados.

Esta agroindustria ha desarrollado una narrativa en la que se presenta como paradigma de la modernidad agraria deseable, de la eficiencia y de la competitividad en la economía global. Suele tener una enorme influencia social, económica y política ahí donde se localiza. Esta agroindustria tiene mucho predicamento en los gobiernos que, seducidos por su exitosa expansión en los mercados internacionales, por la utilización de tecnologías de vanguardia y por las transformaciones en el paisaje rural, la apoya, la subsidia y, para muchos de ellos es el modelo a seguir, sin evaluar debidamente su impacto social y ambiental. Los artículos a los que he hecho mención lo muestran con claridad.

No son el latifundio de antaño cuya existencia anacrónica era uno de los argumentos para reformar el agro. Esta supuesta superioridad de la gran agroindustria hace más difícil el reclamo por una mayor equidad en la distribución de la tierra, reclamo que pasaría necesariamente por una regulación de los tamaños máximos que puede poseer un propietario. Esta presencia dominante dificulta una adecuada gobernanza de la tierra, pues es un actor muy poderoso e influyente en el Estado, y no es claro por qué estarían dispuestos a diluir esta influencia al aceptar participar en instancias en las que sus intereses serían susceptibles de negociación frente a actores menos poderosos y con reclamos acumulados.

- **En segundo lugar, el comercio internacional,** incluyendo el de productos agrícolas, se ha modificado mucho, y gran parte de las operaciones se realizan reguladas por tratados de libre comercio. En este marco, América Latina se ha convertido, según estimaciones de la FAO, en la mayor exportadora neta de alimentos del mundo⁶; y los latifundios modernos

Trivelli, Carolina y Julio Berdegué (FAO) 2019, *Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe*. Gráfico 3, P. 12. <http://www.fao.org/3/ca5508es/ca5508es.pdf>.

⁶ <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/358031/>

ocupan un papel principal en este nuevo arreglo económico comercial. Por lo demás, los compromisos asumidos por los gobiernos en estos tratados, tanto bilaterales como multilaterales, limitan su capacidad de definir políticas con autonomía.

Por otro lado, la globalización de los mercados de alimentos y las reglas que la rigen, además, han contribuido a fortalecer el poder de un reducido número de transnacionales que ejercen una influencia oligopólica en esos mercados y, de rebote, en las economías agrarias nacionales y en el sistema alimentario mundial.

- **En tercer lugar, las innovaciones tecnológicas.** El desarrollo de la ciencia y tecnología en las últimas décadas está cambiando las formas de producción en todos los campos de la economía, incluyendo la agricultura, con una velocidad y una radicalidad asombrosas.

En el caso de la agricultura puede mencionarse la transgénesis, la nanotecnología y el CRISPR; también el uso de drones y el extraordinario desarrollo de sensores que miden lo que se quiera medir y con resultados en tiempo real: humedad, plagas, estado del suelo; asimismo, la agricultura vertical, la hidroponía, la utilización de luces LED. Estas tecnologías están redefiniendo no solamente la actividad agraria sino también el tipo de productor, el tipo de empresa, las especializaciones necesarias, etc. Muchas de estas tecnologías requieren inversiones importantes y pueden ser, por tanto, una nueva causa de desigualdad en el campo. Se está gestando “un nuevo agro” en el que los actores no son los mismos, en el que los instrumentos y las técnicas serán casi irreconocibles, en el que la función de la tierra y el agua, tal como la conocemos, será diferente (ej. la hidroponía). Es lo que algunos llaman la “agricultura 4.0”.⁷

Para simplificar: se ahondará un dualismo en las formas de producción: por un lado, un agro intensamente tecnologizado, que dependerá de conocimientos sofisticados y de grandes inversiones, muy vinculado a la globalización, pero con impactos ambientales y sociales inciertos, cuando no adversos, y un agro más convencional, que es el que mayormente conocemos hoy y que es el practicado por el vasto universo de pequeños productores. Cabe preguntarnos cómo puede la agricultura familiar intervenir en esta tendencia para incorporar provechosamente aquellas tecnologías que le puedan ser útiles y, al mismo tiempo, resistir para que esta revolución tecnológica no la avasalle y no continúe con el deterioro de los recursos naturales.

- **En cuarto lugar, el calentamiento global** influye, y cada vez más, en las condiciones climáticas en las que se desenvuelve la agricultura, afectándola negativamente las más de las veces. Esta amenaza era ignorada en la época de las reformas agrarias del siglo pasado. Pero hoy día la sostenibilidad de la actividad agraria, que en este marco de cambio climático depende de la forma en que se usa la tierra, se ha convertido en una necesidad urgente e impostergable. Más aún cuando nuevas investigaciones van demostrando que los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, lejos de exagerar la amenaza del calentamiento global, han subestimado su ritmo y severidad.⁸

⁷ Verónica Villa Arias, de la organización ETC, llama *Agricultura 4.0* a la que usa “robots, drones aéreos y acuáticos, tractores auto-pilotados, inteligencia artificial, miles de sensores eléctricos, biológicos, acústicos, visuales, olfativos e imágenes hiper-espectrales.” Y advierte: “Quien posea estos datos encabezará las tendencias en la producción agrícola.” Ver “Digitalización y poder corporativo en la cadena industrial alimentaria: Agricultura 4.0”, en *América Latina en movimiento*. N° 543, septiembre 2019. Edición digital. <https://www.alainet.org/sites/default/files/alem-543.pdf>

⁸ Según informó *Scientific American* el pasado mes de agosto. Referido por Franzen, Jonathan. “What If We Stopped Pretending? The climate apocalypse is coming. To prepare for it, we need to admit that we can’t prevent it.” *The New Yorker*. 08/09/2019. <https://bit.ly/2kaXACW>

La amenaza del calentamiento global –a la que hay que agregar el deterioro de los recursos naturales, que no depende del clima sino de malas prácticas– ha contribuido a poner en un destacado lugar de la agenda global la importancia de la agricultura familiar en toda su diversidad (campesina, indígena, pequeña agricultura comercial), pues es considerada la más adecuada para una agricultura sostenible, la más amigable con la naturaleza. No es una casualidad que el 2014 fuera declarado por la ONU “Año internacional de la agricultura familiar”, y que en este año 2019 se inicie la “década de la agricultura familiar”, también promovida por las ONU. Con toda su importancia, la sostenibilidad no es la única razón por la que la agricultura familiar ha sido revaluada: también lo es porque en gran número de países, particularmente en aquellos de medianos y bajos ingresos, es la principal abastecedora de alimentos y creadora de empleo; porque presta una gran variedad de servicios ambientales indispensables; porque es poseedora de conocimientos y prácticas esenciales para la sostenibilidad de la agricultura y porque es poseedora de una rica cultura, continuamente recreada.

Sobre la gobernanza

Líneas atrás hemos hecho un rápido repaso de algunos de los principales aportes de las reformas agrarias, y también de sus limitaciones, y luego hemos esbozado los nuevos retos a los que se enfrenta el agro, los que tendrían que ser considerados en un nuevo planteamiento de reforma agraria.

Me referiré ahora al tema de la gobernanza de la tierra.⁹

El uso del concepto de gobernanza ha ido ganando espacio al menos desde la década de 1990. A pesar de su amplia difusión, sigue siendo un concepto en construcción, todavía impreciso, y hay muchas definiciones. En casi todas ellas la gobernanza está asociada al “ejercicio del buen gobierno”, a la participación de “múltiples actores”, a la voluntad de consensos, a evitar o resolver conflictos, a la búsqueda del bien común, a fortalecer la democracia. El Estado – reiteramos- es el principal actor de la gobernanza: es el que toma las decisiones, el que define las normas, el que vela por que se cumplan, el que sanciona su incumplimiento.

Pero la gobernanza implica que estas decisiones deben reflejar el interés armonizado de los actores. No hay que esforzarse para apreciar que en la propuesta de gobernanza hay un elemento utópico, pues supone la buena voluntad de todas las partes, transparencia, disposición a sacrificar intereses en aras del consenso y de la equidad, no solo en los acuerdos que puedan adoptarse, sino también en su implementación. Pero no por inalcanzables las utopías dejan de ser necesarias, pues su valor reside en que son orientadoras.

Los informes que, como dije, fueron elaborados para nutrir esta ponencia han logrado, en una extensión muy breve, expresar las grandes dificultades para lograr una “gobernanza responsable de la tenencia de la tierra”.

A continuación, intento resumirlas.

En primer lugar, en casi todos los países considerados se constata la presencia dominante, y además creciente, de los grandes agronegocios o agroindustrias. Y esta presencia es

⁹ Surge una pregunta, cuya respuesta se antoja polémica: ¿es la gobernanza una alternativa a la reforma agraria para enfrentar y resolver los problemas de los derechos sobre la tierra? ¿Hasta qué punto “la gobernanza de la tierra” reemplaza la necesidad de una reforma agraria ahí donde esta pareciera necesaria, o son complementarias?

sistemáticamente estimulada por las políticas públicas. Más aún, el apoyo a estos agronegocios, que exportan la mayor parte de su producción, resulta siendo para muchos gobiernos la principal política de Estado dirigida a la cuestión agraria. La agricultura familiar está claramente subordinada a esta orientación hegemónica.

En segundo lugar, en las últimas décadas muchos gobiernos han emitido normas reconociendo derechos de los campesinos y poblaciones indígenas sobre sus tierras individuales y comunales, y en algunos casos reconociendo u otorgando la gestión autónoma de sus territorios. Asimismo, han ratificado tratados internacionales vinculantes y suscrito declaraciones y directrices no vinculantes pero que los compromete moral y éticamente. Gobiernos que han firmado acuerdos de paz luego de situaciones bélicas internas se han comprometido a hacer modificaciones legislativas importantes que establecen compensaciones y derechos de los campesinos a la recuperación de las tierras que perdieron.

En tercer lugar, son varios los gobiernos que han aprobado normas en reconocimiento de los derechos de las mujeres, incluyendo aquellos sobre la tierra, con el fin de reducir las brechas seculares existentes con los derechos de los hombres.

En varios casos estas normas han sido el resultado de las presiones ejercidas sobre el Estado por las organizaciones campesinas y de mujeres, a veces con elevados costos, incluyendo la pérdida de vidas. Raramente son los resultados de negociaciones o de lo que podríamos reconocer como algún tipo de gobernanza.

Pero en casi todos los informes se constata que hay una distancia entre la existencia de leyes y de compromisos derivados de acuerdos, y su concesión práctica; que los objetivos contenidos en las leyes no se traducen en las políticas realmente existentes; que los derechos reconocidos legalmente de los campesinos sobre sus tierras no tienen el mismo valor que las concesiones de tierras otorgadas por los gobiernos a la industria extractiva; que allí donde se han aprobado leyes que reconocen los derechos de la mujer a la tierra hay muchas resistencias a su cumplimiento.

¿Qué hacer?

Una de las preguntas planteadas a quienes elaboraron los informes nacionales fue cuáles serían los principales procesos que habría que impulsar para garantizar el ejercicio de los derechos y el poder de decisión de las poblaciones rurales sobre la tierra.

Algunos respondieron que el camino adecuado no es necesariamente la dación de nuevas leyes, sino el cumplimiento de aquellas que ya existen y que son favorables a la población rural, y la asignación de los recursos requeridos para su implementación. Pero las respuestas dejan en suspenso el cómo lograrlo, cómo generar en el Estado la necesaria voluntad política y cómo contrarrestar la enorme influencia que tiene el gran agronegocio en la definición de las políticas gubernamentales.

Una segunda línea de propuestas apunta a la necesidad de hacer reformas agrarias. Es decir, de ir más allá del cumplimiento de las normas existentes favorables al campesinado y exigir una redistribución de tierras, lo que nos hace recordar los planteamientos de las reformas agrarias del siglo pasado. Aunque no se abunda en detalles –la brevedad de los informes no lo ha permitido– se infiere de sus diagnósticos, que estas reformas agrarias deberían modificar radicalmente la prioridad que las políticas gubernamentales dan a los grandes agronegocios, en tanto que estos concentran grandes extensiones de tierras, generalmente las más fértiles, y también el acceso al agua.

En los informes nacionales hay poca mención a experiencias de gobernanza, posiblemente porque no las hay o porque son consideradas incipientes y no lo suficientemente importantes

para ser destacadas. Pero sí hay referencias a prácticas de autogobierno en las comunidades campesinas y a las autonomías territoriales de pueblos indígenas. Estas son prácticas cuyo análisis y sistematización dejarán sin duda lecciones útiles para la gestión de mercados de tierras en el ámbito de la comunidad, aunque aún no pueden considerarse formas de gobernanza si el Estado –central o subnacional- no está involucrado, y esto por las razones ya mencionadas: es el Estado el que formalmente dicta las normas, las hace cumplir y sanciona los incumplimientos.

Reforma agraria y gobernanza en un agro diferente

Páginas atrás hacíamos referencia a cuatro nuevos retos a los que debe responder el agro en la actualidad. Estos son la persistencia de la gran propiedad (la agroindustria), los cambios en el comercio mundial de productos agrícolas, el calentamiento global y los avances de la ciencia y la tecnología. Seguramente no son los únicos, pero su huella en la actualidad y en el futuro son, sin duda, de innegable importancia. Cabe reflexionar sobre cómo estos retos deben ser considerados tanto en las nuevas propuestas de reforma agraria como en los contenidos y las modalidades de gobernanza de la tierra.

Estos retos involucran, afectan e interrogan a la agricultura familiar en la medida en que influyen en las posibilidades y límites de su desarrollo y en el pleno ejercicio de sus derechos sobre la tierra y sobre las condiciones necesarias para darle valor. Pero también le exigen a ella –no solo a ella, sino a todos quienes explotan la tierra– el asumir responsabilidades que antes no eran visibles, como lo veremos a continuación.

Es fundamental reivindicar el derecho de hombres y mujeres a la tierra, el acceso a ella y el respeto a las diferentes formas de tenencia. Pero lo es igualmente el que esa tierra reivindicada pueda ser puesta en valor de manera *sostenible*. Por lo tanto, los retos deberían ser tomados en cuenta en cualquier planteamiento de nuevas reformas agrarias, así como ser considerados en los temas que deben ser tratados en el marco de procesos de gobernanza de la tierra.

En particular quiero referirme al cambio climático, un tema que genera nuevas responsabilidades y nuevos derechos con relación a la tierra.

Un reciente documento de la ILC lo plantea con claridad que *la forma en que se usa la tierra “determinará nuestra supervivencia como humanidad [mis cursivas] y nuestra capacidad para revertir el cambio climático y regenerar la fertilidad de los suelos que necesitamos para alimentar a la creciente población mundial”, para concluir que “estos son algunos de los desafíos más importantes de nuestro tiempo y todos dependen de nuestro uso de la tierra en la actualidad.”*¹⁰ No es una afirmación que se pueda tomar a la ligera, y hay que extraer las consecuencias que se deriven de ella.

El representante regional de la FAO, Julio Berdegué, lo expresó de otra manera en una reciente conferencia con motivo del lanzamiento regional del Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028: “El 78% de las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dependen exclusiva o principalmente de acciones emprendidas en las zonas rurales del mundo.”¹¹

Si lo que está en juego es la supervivencia de la humanidad, entonces quienes definen cómo se usa la tierra –tanto los grandes agronegocios como los medianos productores y los agricultores familiares- tienen que asumir la responsabilidad de hacer un uso sostenible de ella. La

¹⁰ Guereña, Arantxa and Marc Wegerif. *Framing Document on Land and Inequality*. An ILC Research Project. Joint Draft 2, 27th March 2019. P. 1.

¹¹ Berdegué, Julio. Charla magistral durante el lanzamiento regional del Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028. <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1205800/>

sociedad tiene hoy día el derecho a exigir a todos los productores *que practiquen una agricultura sostenible*. El derecho a la tierra debe tener como obligación inherente y concomitante el asumir esta responsabilidad. Una reforma agraria debe reclamar no solo su mejor distribución, sino también que esa tierra sea utilizada de manera apropiada. Una gobernanza responsable de la tierra debería ir más allá del reconocimiento de los derechos de la población rural sobre la tierra, para incluir las responsabilidades derivadas de estos derechos.

Para cumplir con estas ineludibles responsabilidades, productores y productoras, a su vez, adquieren nuevos derechos que hagan posible que se creen y amplíen las condiciones para la generalización de una agricultura sostenible. Aquí el papel de las políticas públicas es indispensable. Estas deben incluir límites y desincentivos al monocultivo, al uso intensivo de químicos y de fuentes de energía fósiles, y a cultivos que demandan grandes cantidades de agua.

Reflexiones finales

En conclusión, la cuestión agraria ha cambiado mucho desde los años en que se implementaron reformas agrarias en varios países en el último medio siglo. Con lo importante que fueron, no lograron cumplir con todas sus promesas, y el tema de la tierra se ha vuelto más complejo. No solo persisten problemas que se arrastran desde siempre, sino que también han surgido nuevos que no es posible ignorar. Ha habido importantes acuerdos internacionales en favor de los campesinos, de los pueblos indígenas y de los derechos de las mujeres, pero hay mucha resistencia a llevarlos a la práctica. El desarrollo de formas de gobernanza capaces de contribuir a superar intereses que son diferentes y aún contrapuestos, entre actores con grandes asimetrías de poder, es todavía, en lo esencial, una promesa.

Por otro lado, la necesidad de vincular los derechos a la tierra con los nuevos desafíos que hemos precisado, es necesaria e inevitable. Los agricultores, y en especial la mayoría constituida por la agricultura familiar, tienen el derecho a exigir no sólo el acceso seguro a la tierra, sino a las condiciones para practicar una agricultura sostenible. Todos estamos involucrados en ello, pues todos seremos afectados por ello.

Todos necesitamos que haya una gobernanza responsable de la tierra en toda su complejidad, y todos debemos presionar para que ocurra. Todos requerimos que los Estados se comprometan a ello. Tomando las palabras del Secretario General de las Naciones Unidas: “Antes o después, los Gobiernos siempre siguen a la opinión pública, en todos los lugares del mundo. Debemos seguir contando la verdad y confiar en que los sistemas políticos, especialmente las democracias, acabarán por cumplir con lo que la gente cree necesario”.¹²

¹² Entrevista a Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas. António Guterres: “La naturaleza está enfadada y te devuelve el golpe”. Setiembre 18, 2019.

https://elpais.com/sociedad/2019/09/18/actualidad/1568787715_166210.html