

La reforma agraria en América Latina desde los movimientos sociales .

Daniel Rafael Martín Cano, Miguel Teubal y César Gómez.

Cita:

Daniel Rafael Martín Cano, Miguel Teubal y César Gómez (2007). *La reforma agraria en América Latina desde los movimientos sociales. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1687>

LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA DESDE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Miguel Teubal
César Gómez
Daniel Martín

Presentación:

El siglo XX en América Latina fue el siglo de la reforma agraria y de las luchas campesinas por la tierra que se constituyeron en algunos de los ejes centrales de las grandes transformaciones políticas y socioeconómicas del continente. Entre las reformas agrarias más importantes se encuentra la de México, con que comienza el siglo y que derivó en un cambio substancial del régimen agrario existente hasta ese momento. Pero también están las de Cuba, Bolivia y Nicaragua que formaron parte de importantes transformaciones o revoluciones sociales. Otras reformas más moderadas fueron impulsadas en el marco de la Alianza para el Progreso como una respuesta al triunfo de la Revolución Cubana, en el Perú, Chile, Ecuador, Costa Rica y Colombia. Varios movimientos de reforma agraria fueron abortados (Guatemala en 1954, Brasil en 1964) y muchas terminaron siendo “congeladas” o desbaratadas (la de Bolivia de 1953). Todas tuvieron como antecedentes de importancia las luchas campesinas que se manifestaron a lo largo del siglo. En Argentina, fue una problemática que, en lo esencial y en términos comparativos, estuvo ausente.

Aunque en América Latina el problema de la tierra no siempre ha sido ampliamente debatido en los medios académicos, sociales y políticos, no puede negarse de que constituye una problemática esencial para entender una parte importante de los procesos socioeconómicos y políticos del siglo XX. Según Cristóbal Kay, con la difusión del neoliberalismo económico hacia fines del siglo “la era de la reforma agraria parecería haber llegado a su fin... Esto no significa que la cuestión de la tierra se hubiera resuelto ... sino que no adquiere el apoyo político que tenía en los años 1960 y 1970, cuando preocupaciones vinculadas a la guerra fría surgidas como consecuencia de la Revolución Cubana, así como de un movimiento campesino emergente, puso a la reforma agraria firmemente en la agenda política” (Kay, 1998).

Sin embargo, el problema de la tierra sigue vigente pese al embate del neoliberalismo y, quizás, con tanta o más fuerza y significación que antes. En todo caso merece ser destacado que el Estado se ha visto desplazado respecto del papel central que se

le asignó con anterioridad como instrumento para viabilizar reordenamientos de la estructura agraria. En la actualidad cobra mayor importancia la lucha por el acceso y la propiedad de la tierra por parte del campesinado y de las comunidades indígenas a través de canales que no se limitan a depositar toda expectativa en el acceso a la esfera estatal.

La lucha por la tierra se manifiesta aún en los conflictos vigentes entre quienes son sus propietarios y quienes la trabajan, entre el campesino o trabajador rural y el terrateniente, o respecto de las disputas entre comunidades indígenas y campesinas, por una parte, y nuevos inversores o empresas que ven la posibilidad de desalojarlas, por la otra. La tierra ha adquirido un significado polisémico quizás mucho más diverso que el que tuvo con anterioridad debido precisamente al auge de nuevos movimientos sociales agrarios y campesinos, de los sin tierra, y del nuevo y viejo indigenismo que se manifiestan en todo el continente. Como lo señala Giarracca refiriéndose al caso argentino de los años 1990:

"La lucha por la tierra fue un reclamo que atravesó toda la década. En esta Argentina agraria heterogénea la tierra contiene un sentido polisémico: tiene diversos significados para los distintos actores sociales. La tierra es un aspecto esencial de sus cosmovisiones para las poblaciones indígenas mapuches o kollas, por ejemplo. El mapuche y el kolla se sienten pertenecientes a la tierra, y piden básicamente una reparación histórica a través de las leyes de recuperación de campos que pertenecieron a sus ancestros. Para los campesinos, por ejemplo, para el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, la tierra forma parte de sus herramientas básicas de trabajo, y luchan por acceder a ella. Mientras tanto, las Mujeres Agropecuarias en Lucha, que accedieron a la tierra por herencia de sus padres o abuelos, generalmente colonos europeos, sus campos significan patrimonios familiares y luchan por no perderlos. Podemos agregar a esta polisemia que para el terrateniente la tierra es una mercancía como cualquier otra (Giarracca, 2003: 204).

Muchos autores han pronosticado que con el auge del neoliberalismo, o como consecuencia de procesos de modernización, el problema de la tierra iba a desaparecer o amainar en cuanto a su significado político. Es cierto que al adquirir primacía el neoliberalismo se dio mayor ímpetu al capitalismo agrario marginándose a la economía campesina. Y que en muchos países fueron impulsadas medidas tendientes a la privatización de las tierras pertenecientes a comunidades indígenas y campesinas desarticulándose colectividades que habían surgido como consecuencia de anteriores reformas agrarias. Asimismo, fueron aplicadas políticas que enfatizaban la liberalización de los mercados y los "derechos de propiedad" de los grandes terratenientes o inversores frente a las que habían promovido la reforma agraria en beneficio del campesinado en el período anterior.

En efecto, debido al embate del neoliberalismo fueron adoptadas una serie de medidas tendientes a desarticular los avances que en materia de reforma agraria se habían establecido con anterioridad, y que habían favorecido a sectores mayoritarios de la población agraria: medianos y pequeños productores, trabajadores rurales, campesinado, comunidades indígenas, etc. Se trataba de desregular y desarticular el andamiaje institucional que en muchos países fuera establecido para defender y promover, aunque sea mínimamente, a las economías campesinas y de pequeños y medianos productores agropecuarios (Teubal y Rodríguez, 2002: cap. 5). En este contexto también para muchos autores los procesos de industrialización y de modernización indefectiblemente habrían de conducir a la desaparición del campesinado.

Uno de los casos más significativos que permiten referenciar el cambio de rumbo es el de la reforma del artículo 27 de la Constitución Mexicana, que permitió la privatización del ejido decretando el fin del reparto agrario en ese país. También significó un cambio de orientación para los países de Centroamérica en los que el problema de la tierra y la reforma agraria constituyeron ejes centrales de la lucha armada. En Guatemala los Acuerdos de Paz de 1996 incluyeron un compromiso por parte del Estado para la implementación de políticas orientadas a favorecer el acceso a la tierra. Sin embargo, a partir de allí se puso el acento en el mercado como mecanismo central para promover la transformación de la propiedad con aumentos de eficiencia y productividad. En Colombia, se inauguró una nueva etapa del reparto agrario después de la sanción de la ley 160 de 1994, que fomentó la distribución de créditos para la compra de tierras en donde ya estaba asentado el campesino pero sin título. Se introduce el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, con subsidios para la compra directa por parte de los campesinos.

Desde una perspectiva centrada en los nuevos escenarios configurados a partir de la implementación de las políticas referidas, parece claro que, en efecto, una etapa de reformas agrarias ha llegado a su fin. Sin embargo, no es menos cierto que el “problema de la tierra” conserva particular vigencia en la actualidad, y que se mantiene como una reivindicación central en las luchas de los movimientos campesinos e indígenas. Esto nos conduce a señalar que la reforma agraria no es un capítulo cerrado para los países latinoamericanos, sino que adquiere un nuevo sentido desde los sujetos sociales que asumen un papel propositivo en la lucha por la tierra.

Al finalizar el siglo XX comenzaron a evidenciarse cambios en el panorama socio-político de América Latina en torno a la cuestión agraria y campesina. Se perfilaron una serie de movimientos campesinos y de comunidades indígenas de gran importancia entre

los que se destacan, aunque no son los únicos en sus respectivos países, el Zapatismo en México, el MST en Brasil, la CONAIE en Ecuador, la CNOC en Guatemala, la ANUC-UR en Colombia e importantes movimientos Paraguayos y Bolivianos, entre otros. La articulación de las distintas organizaciones a nivel regional (CLOC) y a nivel global (Vía Campesina), son expresión de la confluencia y el fortalecimiento de estas luchas.

Se trata generalmente de organizaciones que se fueron constituyendo durante los últimos veinticinco años, a la par de las transformaciones que estamos refiriendo, y que expresan una serie de singularidades que las diferencian de aquellos movimientos que estuvieron involucrados en procesos de reforma agraria gestionados por el Estado. La demanda por la democratización del acceso a la tierra ocupa un lugar central, aunque se inserta en un planteo que no restringe su significado a una noción productivista, sino que la concibe como susceptible de adoptar diversos sentidos. A través de una valorización de su dimensión simbólica se pone cada vez más el acento en el territorio, es decir, no sólo en la tierra como medio de producción sino más bien como medio de vida, y esto incluye también en un sentido más amplio la relación con la naturaleza, la autonomía política, y la construcción de identidades colectivas.

En este sentido, las luchas agrarias y campesinas no son luchas sectoriales corporativas del sector sino que tienen que ver con visiones más amplias vinculadas con el mundo en general y con el mundo rural en particular. Son movimientos que se entroncan con el movimiento antiglobalizador al oponerse al modelo de *agricultura industrial* que impulsan y comandan las grandes empresas transnacionales agroindustriales (Vallianatos, 2003; Shiva, 2003), y que hoy se expresa en forma generalizada a través del denominado *agribusiness* (*agronegocio*).

A diferencia de lo que ocurría en el siglo XX estos movimientos no son únicamente movimientos en contra de una oligarquía terrateniente tradicional. En el actual contexto sociopolítico mundial, la naturaleza de las clases dominantes y del *establishment* ha cambiando sustancialmente. En la nueva etapa del desarrollo del capitalismo mundial han surgido otras clases dominantes mundializadas y globalizadas aparte de las terratenientes.

La lucha por la tierra adquiere entonces otro cariz, otra perspectiva. No es sólo una lucha por una mejor inserción en la estructura agraria, sino parte de una lucha más amplia de los excluidos, marginados, desocupados tanto urbanos como rurales. Tal como lo destacan José Vicente da Silva y Anita Brumer, forma parte de la lucha por la ciudadanía, de las luchas democráticas por la plena ciudadanía de la población que se manifiesta en escala mundial (Brumer y da Silva, 1997). Asimismo, mas que una lucha por la conquista

del poder estatal y la aplicación de políticas de arriba hacia abajo a partir de ocupar un lugar en el Estado se trata, por lo general, de movimientos que surgen desde la base misma y que, a partir de allí, se orientan hacia la formulación de transformaciones de la sociedad en su conjunto. En muchas regiones del continente en donde este movimiento tiene vigencia surge la posibilidad de construir las bases de otra sociedad, de otras comunidades y de otras formas de organización social.

De allí que otra de las particularidades de estos nuevos movimientos radique en la relación que establecen con respecto al Estado al momento de impulsar cambios y sostener sus reivindicaciones, es decir, en la forma estratégica que asumen las luchas. En la etapa anterior el Estado ocupaba un lugar central en tanto instrumento necesario para posibilitar un proceso de transformación de las estructuras agrarias. En este sentido la reforma agraria resultaba inconcebible sin la mediación del poder estatal gestionando cambios “desde arriba”. Los escenarios que se configuraron a partir del auge de las políticas neoliberales implicaron una reformulación de esa vieja relación, y el fomento de los mercados de tierras da sobrada cuenta de que la esfera estatal ya no resulta un ámbito de privilegio para impulsar transformaciones. En cierta medida como consecuencia de ello las luchas de las últimas décadas asumen como rasgo característico la reivindicación de la autonomía, desde que el acceso al poder del estado ya no es planteado como una mediación ineludible.

Una de las manifestaciones más visibles de esta nueva relación es la centralidad de las ocupaciones de tierras como modalidad de intervención por parte de las organizaciones. Si bien las ocupaciones de tierras no son algo novedoso para los movimientos campesinos de muchos países, la importancia que asumen en el marco de la estrategia actual implica una diferencia sustancial respecto de las tomas de los años sesenta o setenta. En este sentido, las ocupaciones y los asentamientos que impulsa el MST de Brasil desde su nacimiento en los años ochenta prefiguran una dimensión privilegiada en la lucha por una reforma agraria “desde abajo”.

Naturaleza de las reformas agrarias del siglo XX

Según Griffin, Rahman Khan y Ickowitz (2002) una reforma agraria significa un programa para “redistribuir la propiedad de la tierra de grandes latifundistas privados hacia pequeños agricultores campesinos y trabajadores rurales sin tierra...Implica una “redistribución de la riqueza” (2002: 280). Estas reformas agrarias se llaman muchas

veces “reformas agrarias redistributivas” para diferenciarlas de las “reformas agrarias de mercado” propiciadas por el Banco Mundial.¹

En un trabajo destinado a caracterizar las experiencias de reforma agraria en Centroamérica, Eduardo Baumeister señala como común denominador el papel central que jugaron las burocracias estatales en la planificación de los procesos. Según este autor, esto supone una *doble autonomía* del estado, ya que por un lado implica una coyuntura política favorable en términos de correlación de fuerzas respecto del sector amenazado por la reforma, y al mismo tiempo la capacidad de controlar la direccionalidad del proceso limitando la autonomía de los sectores movilizados y beneficiados.

Queremos destacar aquí la participación activa que tuvo el campesinado en los distintos procesos. Al adoptar una perspectiva centrada en el papel del estado, muchos enfoques encubren la tensión existente entre los intentos por parte de las elites de encauzar la movilización y la capacidad del campesinado para desempeñarse como sujeto político autónomo. Esto suele traducirse en una subestimación de la capacidad de los movimientos sociales de rebasar los límites de las oportunidades políticas (en términos de Tarrow) generadas “desde arriba”, y de ampliar o recrear dichas oportunidades en forma autónoma.

Si tenemos en cuenta lo anterior, podemos señalar que en perspectiva histórica las reformas agrarias del siglo XX tuvieron – entre otras – las siguientes características:

a) Fueron el resultado de movimientos sociales y políticos que lucharon en contra de un régimen oligárquico terrateniente que controlaba el Estado. En efecto, las reformas agrarias más importantes fueron producto de importantes revoluciones sociales que lograron desplazar a la tradicional oligarquía terrateniente del poder;

b) En todos estos procesos tuvo una participación importantísima el campesinado, pese a que no siempre resultó ser su principal beneficiario. Sin embargo, una vez comenzada la reforma agraria, por ejemplo, en México, Perú, Bolivia, o Nicaragua, el campesinado muchas veces logró re-direccionarlo en favor de sus intereses. Por ejemplo, los comuneros del Perú que habían sido excluidos de la reforma agraria lograron posteriormente acceder a tierras en el sector reformado; en el caso nicaraguense ocurrió algo semejante luego de que en sus inicios la reforma agraria del Sandinismo había privilegiado la constitución de grandes empresas agrarias estatales, algunas de las cuáles posteriormente fueron transferidas a cooperativas o predios individuales del campesinado (véase Van Heijningen, s/f); en Chile, después de una primer etapa de reformas

¹ Al respecto véase los trabajos incluídos en Sauer y Marcio Mendes Pereira (coordinadores) 2006.

impulsadas por la Democracia Cristiana, el proceso de transformación adquirió un carácter más radicalizado a la par de la generalización de las tomas de tierras por parte de los sectores campesinos

c) Por lo general, fueron reformas agrarias instituidas desde el Estado y a partir de políticas estatales. Cabe destacar que muchos gobiernos latinoamericanos implementaron reformas agrarias moderadas pero no apoyaron sustancialmente al campesinado, o a propuestas de tipo comunal, debido a que se trató de gobiernos que eran o demasiado débiles para implementar una reforma sustancial o tenían la intención implícita de promover en vez algún tipo de capitalismo agrario (véase Kay, 1998 haciendo referencia a trabajos de Thiesenhusen).

Tal como se señala con frecuencia, excepto en el caso de la reforma agraria cubana, las reformas agrarias instaurados en este período en última instancia contribuyeron al desarrollo de una nueva etapa en el desarrollo del capitalismo basado en una burguesía industrial. Según Kay los cambios institucionales involucrados en la reforma agraria contribuyeron al desarrollo del capitalismo. Tanto los mercados laborales como los de la tierra se hicieron más flexibles mejorándose, según este autor, las oportunidades de inversión en la agricultura así como también la respuesta del agro a la política macroeconómica y las fuerzas del mercado global. “El principal legado de la reforma agraria tiene que ver con el papel que tuvo en acelerar el ocaso de la oligarquía terrateniente y en eliminar los resabios institucionales que impedían el desarrollo del mercado y la plena comercialización del agro. Los principales beneficiarios fueron los agricultores capitalistas. Aunque la mayoría de los campesinos obtuvieron algunos beneficios, para la mayoría la promesa de la reforma agraria se mantiene inconclusa” (Kay, 1998). Sin embargo, aún en el marco del desarrollo de un capitalismo agrario fueron logrados o mantenidos espacios de relativa autonomía no capitalistas en los que prevalecieron entre otras, comunidades indígenas, economías campesinas, y formas cooperativas de diversa naturaleza.

La reforma agraria en América Latina fue objeto de debate en el período 1930-1970 conjuntamente con las políticas de industrialización sustitutiva de las importaciones en boga en ese período. En la medida en que en el debate *centro-periferia* impulsado por Prebisch y la CEPAL, el proceso de industrialización se tornó uno de los objetivos centrales de la política de *desarrollo* el papel del agro adquiere una importancia subsidiaria a aquel objetivo principal. Para algunos correspondía simplemente impulsar la modernización del agro mediante el impulso de innovaciones tecnológicas que

promoverían los procesos de industrialización. También se visualizaba dar impulso a nuevas exportaciones para financiar importaciones de bienes de capital, la producción de alimentos para alimentar una población urbana creciente, y/o proveer la mano de obra excedentaria requerida por las industrias que se iban estableciendo. Sin embargo, la pregunta que surgía una y otra vez era si éstas inversiones en infraestructura, en tecnologías y en las instituciones subyacentes eran suficientes como para impulsar el proceso de industrialización o si la reforma agraria constituía un condicionamiento importante para todo esto fuera logrado dado el fuerte arraigo que en la región tenían las oligarquías terratenientes y los regímenes agrarios tradicionales (véase Burbach y Flynn, 1983).

De todos modos, tal como lo señala Kay, el alcance de la reforma agraria en América Latina fue variable tanto en cuanto a la cantidad de tierra expropiada como al número de campesinos y trabajadores rurales beneficiados. Las reformas agrarias de Bolivia y Cuba fueron las más extendidas respecto de la cantidad de tierra expropiada ya que más del 80% de la tierra cultivable fue objeto de la reforma agraria. En México, Chile, Perú y Nicaragua casi la mitad de la tierra cultivable fue expropiada. En Colombia, Panamá, El Salvador y la República Dominicana entre un sexto y un cuarto, mientras que proporciones menores fueron afectadas en las reformas agrarias de Ecuador, Costa Rica, Honduras y Uruguay. En Venezuela 20% de la tierra fue afectada por la reforma agraria pero se trató básicamente de un programa de colonización de tierras pertenecientes al Estado. Cuba, México y Bolivia fueron los países en donde fueron beneficiados la mayor proporción de campesinos y trabajadores rurales. En los casos de Cuba y Bolivia tres cuartas partes de los hogares rurales fueron incorporados al sector reformado, mientras que en México la mitad de la población agraria fue beneficiada. En Nicaragua, Perú y Venezuela la proporción de beneficiarios fue un tercio, en El Salvador un cuarto y en Chile, un quinto (Kay, 2000: 128).

La reforma agraria en la era del neoliberalismo

Hacia los años '70 concluyen los regímenes de acumulación denominados de industrialización por sustitución a las importaciones (ISI) en América latina, y se hacen hegemónicos los programas de ajuste estructural impulsados por el FMI y el Banco Mundial inscriptos en el neoliberalismo económico, programas que fueron aplicados quizás con mayor severidad en el continente que en los países capitalistas avanzados. Las

privatizaciones, desregulaciones de todo tipo, y apertura a la economía mundial, así como la ortodoxia fiscal, se transformaron en aspectos centrales de las políticas económicas en los años '80 y '90 pivoteados en torno al endeudamiento externo y la primacía de los intereses del capital financiero.

Estos cambios en el panorama de la política económica y de los regímenes de acumulación de los países latinoamericanos incidieron significativamente sobre sus respectivos sectores agrarios. Los ajustes estructurales que incluyen la reducción de subsidios y del gasto público en áreas que atañen al comercio exterior y a la producción y comercialización de la producción agropecuaria habrían de tener efectos significativos sobre el andamiaje institucional y empresarial que había sido instituido en la etapa anterior.

Estas nuevas políticas abrieron el campo a procesos de globalización motorizadas por grandes empresas transnacionales agroindustriales que se difunden a lo largo y ancho del continente y que inciden significativamente sobre los sistemas agroalimentarios de la región (Teubal y Rodríguez, 2002: 58). Se trataba de ir dejando de lado programas de desarrollo que incluían programas de reforma agraria, en favor de aquellos destinados a la expansión de productos de exportación a fin de facilitar el servicio de las deudas externas (véase Huizer: 1999: 1).

Entre las normas o políticas más corrientes que son adoptados se encuentra el fin de los subsidios directos, de los precios sostén o de garantía y de los créditos presuntamente "subsidiados" para el sector. Estas disposiciones son acompañadas por medidas de liberalización arancelaria y aperturas al exterior que, en muchos casos, imposibilitaban a los medianos y pequeños productores agropecuarios de competir con productos y empresas internacionales fuertemente subsidiadas en sus países de origen. Los productores agropecuarios se enfrentaron con precios mucho más variables e inestables a la vez que el crédito se hizo más caro. Además, se redujeron los recursos públicos destinados a la asistencia técnica y a la extensión, a la investigación científica y tecnológica vinculada con el sector y a inversiones en infraestructura. Asimismo, en diversos países, muchos de los organismos e instituciones que tradicionalmente regulaban la actividad fueron eliminados o privatizados.

Los ajustes estructurales abrieron el camino a procesos de globalización que afectaron a las agriculturas y sistemas agroalimentarios en toda América latina. Se trata de procesos relacionados con la consolidación de un sistema agroalimentario mundial bajo de égida de grandes empresas transnacionales agroalimentarias, o sea el denominado *agribusiness*. En esta nueva fase del desarrollo del capitalismo estas empresas controlan

segmentos importantes de los sistemas agroalimentarios de los países latinoamericanos. Son grandes empresas transnacionales que controlan la distribución de alimentos (supermercados), la industria alimentaria, la industria semillera, la producción de agroquímicos y otros insumos que son vendidos masivamente a los productores agropecuarios de muchos países. La “revolución verde” de antaño pronto se transformó en la “revolución biotecnológica” de la actualidad con su énfasis sobre la producción de semillas transgénicas, lo cuál ha creado grandes controversias a lo largo del continente. La intensificación del dominio del capital sobre el agro, en el marco de procesos crecientemente globalizados ha llevado a la progresiva orientación de la producción agropecuaria hacia “el mercado” (incluyendo a los mercados externos), en detrimento de la producción para el consumo propio, local o nacional; la difusión creciente del trabajo asalariado; la precarización del empleo rural; la multi-ocupación, especialmente en aquellas familias con una escala de producción relativamente pequeña; la expulsión de medianos y pequeños productores y campesinos del sector; las continuas migraciones campo-ciudad o a través de las fronteras; la articulación de los productores agrarios con complejos agroindustriales en los que predominan las decisiones de núcleos de poder vinculados con grandes empresas transnacionales o transnacionalizadas; la conformación en algunos países de los denominados *pool de siembra* que permite integrar al agro con la especulación financiera, etc. Todas estas tendencias comenzaron a manifestarse o fueron intensificadas en esta nueva etapa de hegemonía del neoliberalismo económico. (Véase Teubal y Rodríguez, 2002: 42)

Demás está decir que todos estos elementos contribuyeron a la creciente regresividad en la distribución del ingreso en el nivel nacional y a la desarticulación de sus economías no sólo en lo que hace al agro y los sistemas agroalimentarios sino también a la economía en su conjunto. El aumento de la desocupación en todas sus formas, la creciente pobreza e indigencia, la expulsión de vastos sectores campesinos del sector son todas consecuencias de la aplicación de estas políticas y de procesos de globalización impulsados en el medio rural. De alguna manera se replican tendencias que se manifestaron con anterioridad hacia fines del siglo XIX en México, y América Latina en general, ante el embate del liberalismo decimonónico. En algunas regiones – como en la Argentina – se va consolidando una suerte de “agricultura sin agricultores”, potenciada mediante la aplicación de nuevas tecnologías en el marco del “modelo sojero”, y la expulsión de muchísimos productores agropecuarios del sector. Existe no obstante una reacción que se manifiesta con el surgimiento de diferentes movimientos sociales agrarios aunque no

adquieren la envergadura que habrían de tener en otros países del continente (véase diversos trabajos en Giarracca y Teubal, 2005; Teubal, 2006).

El auge de nuevos movimientos sociales agrarios

Hacia fines del milenio en todo el continente latinoamericano se manifiesta el resurgimiento de importantes movimientos campesinos, de medianos y pequeños productores y/o trabajadores rurales. Como consecuencia la cuestión de la tierra y la reforma agraria adquieren una nueva entidad. Estos debates y luchas pueden ser visualizados como una reacción en contra de la consolidación del neoliberalismo bajo la égida del agribusiness, de grandes empresas transnacionales agroindustriales aunque también, en algunos casos, tienen que ver con resistencias que duran 500 años desde el “descubrimiento” de América cuando todo el continente fue colonizada por los diversos imperios europeos. Demás está decir de que estos nuevos movimientos sociales también surgen como reacciones en contra de las reformas agrarias instrumentadas en el marco de las políticas neoliberales a que hacemos referencia más arriba.

En algunos casos – como hasta hace relativamente poco en El Salvador y Guatemala – estos movimientos estuvieron atravesados por la lucha armada, como reacción en contra de la opresión creciente de los gobiernos de turno. En México, el cambio en el artículo 27 de la Constitución Mexicana, y el ingreso al NAFTA, fueron algunas de las mechas que impulsaron el surgimiento del movimiento Zapatista. En Guatemala, Bolivia, México y Ecuador y en otros países del continente, se trata de movimientos que se reafirmaron en el marco de identidades étnicas, indigenistas y comunitarias que han cobrado últimamente una creciente importancia en el medio rural latinoamericano. En otros casos, también se fusionaron con los movimientos de mujeres y ecologista; por ejemplo desarrollando acciones en contra de grandes obras públicas, como los proyectos hidroeléctricos faraónicos que desplazan numerosas comunidades de sus tierras y hábitat. En general, son expresiones impulsadas por los sectores más explotados del medio rural, aunque también se extiende a grupos de productores de tipo *farmer* o *chacarero*, como el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha de la Argentina (véase Giarracca y Teubal, 2001).

La lucha por el acceso a la tierra en las últimas décadas del milenio se transformó en una de las mayores demandas de las organizaciones rurales, fundamentalmente

campesinas. Estas demandas se manifestaron en el marco de cierta autonomía del Estado y de organizaciones estatales o paraestatales establecidas durante anteriores reformas agrarias o utilizadas como instrumentos de control social y político en muchos países. Tanto la lucha por la tierra como el cuestionamiento del control estatal parecen ser especialmente prominentes en áreas rurales con una población predominantemente indígena. Tanto la Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador (CONAIE), como el Consejo Regional Indígena del Cauca en Colombia, como el EZLN de México mismo, y por supuesto los diversos movimientos de Bolivia con un protagonismo muy importante en los acontecimientos recientes que se desenvuelven en ese país, y que constituyen en parte de las bases de sustentación del actual gobierno de Evo Morales, son organizaciones que han congregado al campesinado indígena bajo banderas políticas étnicas.

Desde su fundación en 1984 el MST del Brasil asume una centralidad importantísima dentro de la vida nacional de aquel país. Su fuerza estriba en sus raíces sociales, en su persistente estrategia de movilización y de presión a favor de la expropiación u ocupación de las haciendas que son improductivas, o cuyos propietarios tienen deudas con el Banco do Brasil o la autoridad impositiva. Comenzó siendo un dinámico movimiento social que operaba únicamente en los tres estados del sur para, posteriormente, adquirir un importante papel a nivel nacional. La eficacia de las movilizaciones surge por fuerza de las ocupaciones de tierras, las ocupaciones de las sedes del INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria), grandes caminatas, concentraciones, acampamientos, etcétera. Al igual que el EZLN en México, el MST también conquistó un importante espacio en los medios, de modo tal que gran parte de la población apoyó su lucha por la reforma agraria y estaba de acuerdo con que el gobierno debía confiscar tierras improductivas y distribuirlas a los sin tierra, a la vez que admitía la ocupación de tierras como una forma de lucha legítima (Poletto, 1997: 79).

De allí puede verse cómo la presión en pro de la reforma agraria surge desde abajo, del mismo movimiento. De allí la importancia de las ocupaciones y de la formación de los *asentamientos*. Según el MST en los primeros 18 años desde que se constituyó el movimiento 350.000 familias ocuparon tierras, en febrero del 2002 eran 80.000 las familias que acampaban en las banquinas de los caminos o en tierras desocupadas. Eran familias que no habían resuelto sus problemas, y como consecuencia, se enfrentaban directamente con el gobierno. Asimismo, el MST cuenta con unos 20 000 activistas. Su estrategia no es la de tomar el poder del estado sino impulsar la reforma agraria “desde abajo”. En la actualidad, con el gobierno de Lula, sigue ejerciendo esa misma función

(véase la reciente entrevista de Stédile en la que comenta la relación del MST con el gobierno de Lula).

En Colombia se genera un cambio sustancial en las organizaciones a partir de la conformación de una nueva estrategia política basada en un acuerdo entre las organizaciones, campesinas e indígenas. Este acuerdo establece en 14 puntos el MANDATO AGRARIO, una propuesta concertada que especifica un modelo de reforma agraria integral, que se entregó al gobierno y difundió al país. En ella se contemplan cambios estructurales para la reconstrucción y recomposición del campo colombiano, considerando su aporte fundamental y estratégico para recuperar la paz con justicia social en el país.

En el caso de Guatemala, después de la reforma agraria impulsada por Arbenz y abortada en 1954 y durante las últimas cinco décadas, las políticas de reparto agrario se limitaron a la expansión agrícola sobre áreas forestales. Este proceso estuvo signado por cruentas luchas que involucraron en forma directa a sectores campesinos e indígenas. Desde fines de los años ochenta se produjo una reestructuración del movimiento campesino, que había padecido como el objeto principal de la feroz represión estatal y paramilitar en el marco de la estrategia contrainsurgente.

Surgen entonces algunas de las organizaciones que en la década siguiente integrarán, junto a la CUC, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOG). Aunque los Acuerdos de Paz de 1996 establecían un compromiso para el estado guatemalteco de introducir transformaciones en la estructura agraria tendientes a democratizar las formas de tenencia, esto se tradujo, como ya referimos, en la instauración de un Fondo de Tierras cuyo objeto es el fomento de la Reforma Agraria de Mercado. Un balance de estas políticas dista mucho de alcanzar las expectativas generadas en los Acuerdos de Paz, porque se ha evidenciado que las condiciones para activar mecanismos de mercado no resultan una opción que favorezca a los sectores más vulnerables. “*En el caso guatemalteco es utópico que a través del mercado se puede buscar una reforma agraria. Sin embargo, el Fondo de Tierras representa una reforma agraria asistida por el mercado y apuesta a que el mercado logre resolver el problema de la distribución injusta de la tierra*” (Garoz y Gauster, 2002) Frente a este panorama, las organizaciones campesinas e indígenas nucleadas en la CNOG han mantenido firme su demanda por la implementación de una reforma agraria que se traduzca en una real redistribución de la

riqueza, y han trabajado en ese sentido para elaborar una propuesta propia de Reforma Agraria Integral.² Paralelamente, la forma que han asumido los conflictos agrarios de los últimos años se refieren fundamentalmente a ocupaciones de fincas por parte de campesinos, recurriendo en primera instancia a las estrechas vías legales que ofrece el marco jurídico del Fondo de Tierras, pero al mismo tiempo procurando dinamizar el proceso a través de sus luchas.

Vía Campesina presenta varios análisis sobre el impulso que debería darse a la reforma agraria integral en América Latina:

“Reivindicamos nuestras acciones de ocupaciones, recuperaciones y/o defensa de nuestras tierras, territorios, semillas, bosques, áreas de pesca, vivienda como necesarias y legítimas para la defensa y conquista de nuestros derechos. Nuestra experiencia cotidiana nos muestra que en la lucha por una vida con dignidad para todos/as, acciones de defensa propia como las de ocupación de tierra y de recuperación y de defensa activa de territorios son necesarias para mover a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones e implementar políticas y programas efectivos de reforma agraria. Seguiremos usando estas acciones no violentas por el tiempo que sea necesario para lograr un mundo con justicia social que dé a cada uno y una la posibilidad real de tener una vida digna. Sin la movilización y participación plena de los movimientos sociales, no habrá reforma agraria genuina” (Foro de la Tierra, Territorio y Dignidad del 2006)

Reflexiones finales

1) Los movimientos de reforma agraria del siglo XX se inscriben en el marco de la lucha en contra de las oligarquías terratenientes que controlaban los estados nacionales, y del régimen agrario que las sustentaban. Frente a perspectivas que impulsaban las economías agroexportadoras se presentaron otras perspectivas “desarrollistas” que impulsaban procesos de industrialización y modernización a lo largo y ancho del continente. La reforma agraria en este contexto tenía un sentido instrumental en la medida en que podía coadyuvar a ésta “modernización” y a grandes transformaciones sociales en el continente. Si bien se hacía hincapié en que “la tierra debe ser para el que la trabaja” se manifestaba una tensión entre las perspectivas comunitarias presentadas por el campesinado y las comunidades indígenas, y aquellas que impulsaban fundamentalmente

² La CNOC presentó su propuesta de Reforma Agraria Integral en el 2005. Actualmente, junto a la Plataforma Agraria se dan como objetivo cambiar el modelo agroexportador de materias primas. Estiman indispensables la implementación de procesos de reparto de tierras o de reforma agraria que no se limiten a mecanismos de mercados (...) Apuntan a la necesidad de una jurisdicción agraria específica, la necesidad de “función social de la propiedad, la importancia que deben jugar los pequeños y medianos productores en el desarrollo nacional (Mauro y Merlet, 2003)

una agricultura en gran escala, motorizada por grandes empresas sean éstas nacionales, transnacionales o estatales. O sea, una tensión entre esta última perspectiva “desarrollista” o “productivista”, con aquella denominada algunas veces “populista”, que enfatizaba los intereses del campesinado incluyendo a las comunidades indígenas. Para estos sectores la tierra era, y aún hoy es, vista como un medio de vida esencial, y teniendo un sentido comunitario más profundo.

2) En la actualidad y frente a procesos de globalización que se manifiestan en escala mundial la lucha por la tierra y la reforma agraria toma otro cariz. Por una parte, existen cambios importantes en la naturaleza del capitalismo mundial a los que aludimos en este trabajo, en el cuál adquieren un protagonismo importantísimo las grandes empresas agroindustriales transnacionales, los *agronegocios*. En este sentido la lucha por la tierra y la reforma agraria incluye también la lucha en contra del modelo de *agricultura industrial* o *agroalimentario* (Vallianatos, Shiva, Teubal) impulsado por estas transnacionales, que dominan gran parte de la tecnología de punta, los canales de comercialización de alimentos, las grandes empresas alimentarias, así como también la producción de semillas y productos transgénicos. Surge en consecuencia que la lucha por la tierra es también una lucha en contra de un nuevo *establishment* surgido en escala mundial y que incide sobre múltiples aspectos que atañen a la tierra y al sistema agroalimentario en su conjunto. Para Bové de Vía Campesina el movimiento agrario constituye una defensa de los intereses del campesinado (pequeños productores agropecuarios) en su carácter de trabajadores.

“Somos explotados también por los bancos, por las compañías que compran nuestra producción, por aquellas que nos venden nuestro equipo, fertilizantes, semillas y alimentos balanceados...se trata de una lucha en contra del sistema de agricultura intensiva. Los objetivos de las multinacionales que lo gerencian son reducir al máximo el empleo y orientar la producción hacia las exportaciones, sin considerar para nada el medio ambiente o la calidad de la alimentación” (Bové: 2001: 90/91).

3) Los movimientos por la reforma agraria del presente tienden a ser mucho más autónomos de los partidos políticos, de los sindicatos y del Estado que antes. Son movimientos que se basan fundamentalmente en el campesinado, en las comunidades indígenas y en la construcción de sus organizaciones desde la base misma. Asimismo, son movimientos que no necesariamente se proponen la toma del poder del Estado. Rehuyen de la idea de que la toma del poder es condición necesaria previa para el logro de las transformaciones sociales. La importancia de estos movimientos, y de las reformas agrarias que impulsan parecería ser más importante que lo que se cree. En este marco, la

tierra y la reforma agraria cobran otro sentido, menos asociado a los movimientos de modernización que caracterizaron al período anterior.

4) Estos movimientos campesinos y agrarios tienden a articularse con otros movimientos agrarios y con el movimiento antiglobalizador. Existe una convergencia entre los movimientos agrarios de Europa, América Latina, Asia y África. Todos son movimientos que adoptan estrategias que van más allá de la tradicional demanda por la tierra y la reforma agraria: también luchan en contra de las grandes transnacionales, los *agronegocios*, el comercio libre de productos agropecuarios, el uso de hormonas y organismos genéticamente modificados (OGM). Asimismo, se manifiestan a favor de la seguridad y la soberanía alimentaria en escala mundial.

5) Desde ya los movimientos agraristas van más allá de la defensa de sus intereses corporativos específicos, presentándose una perspectiva global que contienen aspectos democratizadores importantes. González Casanova refiriéndose a los nuevos movimientos sociales y políticos, en particular el EZLN, señala que no sólo impulsan demandas por la tierra y el territorio sino por mucho más: por la defensa de la cultura y los derechos de los pueblos indios, por el respeto a su autonomía y dignidad, a su cultura y costumbres, y a su participación y representación en el estado nacional. “Se trata de un proyecto democrático, que se opone a todo acto terrorista y a cualquier vínculo con el narcotráfico y que lejos de luchar por la toma del poder, se propone una transformación de las relaciones jurídicas y sociales empezando por una democracia participativa y representativa no excluyente que se dé en el seno de la propia sociedad civil y de los pueblos indios y no indios” (González Casanova, 2001: 5).

6) Estos nuevos movimientos agrarios asignan una importancia fundamental a su convergencia con diversos movimientos sociales. Como lo plantea Stédile del MST “nos hemos dado cuenta de la necesidad de ampliar nuestro horizonte de lucha ... y de la necesidad de confrontar con el programa neoliberal mismo. Y que aquello no puede hacerse únicamente mediante las ocupaciones de tierra... En los últimos 18 años hemos logrado construir un movimiento social con una ideología coherente y un estrato de activistas importante. Si hubiésemos sido un movimiento agrario común nos hubieran liquidado. La avalancha de propaganda en contra de los sin tierra en los medios, las ofensivas económicas en contra de nosotros, los intentos por sofocarnos, desarticularnos conjuntamente con nuestros asentamientos, han sido impresionantes. Lo que nos salvó fue el apoyo de las fuerzas sociales que no creen en la propaganda oficial y que nos protegen (Stédile, 2002: 96).

7) En todo el continente, en los espacios en los que se han producido asentamientos agrarios, se impulsan otras formas de “construcción de vida” en general diferentes a las que fueron impulsadas por las reformas agrarias en el siglo XX. Se enfatiza la autonomía de las comunidades, la producción de alimentos básicos acordes con las necesidades de esas comunidades, y en base al concepto mismo de soberanía alimentaria, respetándose las culturas y tradiciones autóctonas y el medio ambiente, así como la biodiversidad. Las comunidades indígenas en algunas regiones del continente, por ejemplo en las juntas del buen gobierno de Chiapas, han logrado avances en materia de democratización y bienestar social notables. Otro tanto puede decirse respecto de regiones de asentamientos en el Brasil, que, en muchos casos se han organizado en forma cooperativa con un éxito bastante notable (véase Giarracca et al, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

Baumeister, Eduardo (1999) “Las iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de la Reforma Agraria en El Salvador, Nicaragua y Honduras”, *Discussion Paper N° 105*, UNRISD, Junio. <http://www.unrisd.org/>

Bové, José (2001), “A farmer s International?”, *New Left Review*, (Second Series), N° 12, noviembre-diciembre

Brumer, Anita and José Vicente Tavares dos Santos (1997), “Tensoes agrícolas e agrárias na trasicao democrática brasileira”, *Sao Paulo em Perspectiva* (Revista da Fundacao Seade), Vol. 11, N° 2, Abril-Junio.

Burbach, Roger y Patricia Flynn (1983), *Las agroindustrias transnacionales: Estados Unnidos y América Latina*, México D.F., Ediciones Era.

Garoz, Byron y Gauster, Susana (2002) *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y Perspectivas*, Guatemala, CONGCOOP – IDRC <http://www.landaction.org>

Giarracca, Norma et al (2007) *Cuando el territorio es la vida: la experiencia de los Sin tierra en Brasil*. Buenos Aires, Grupo de Estudio de los Movimientos Sociales de América Latina (GEMSAL) y Editorial Antropofagia.

Giarracca, Norma (2003), “La protesta agrorural en la Argentina”, en Seoane, José (Compilador), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Giarracca, Norma y Miguel Teubal (2001) “El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha”, en Giarracca, N. y colaboradores, *La protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires, Alianza

Giarracca, Norma y Miguel Teubal (coordinadores) (2005), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Buenos Aires, Alianza Editorial.

González Casanova, Pablo (2001) “Los zapatistas del siglo XXI”, *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, junio.

Griffin, Keith, Azizur Rahman Khan and Amy Ickowitz (2002) “Poverty and the Distribution of Land”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 2, Nº 3, julio.

Huizer, Gerrit (1999), “Peasant Mobilization for Land Reform: Historical Case Studies and Theoretical Considerations”, *Discussion Paper No. 103*, UNRISD, junio.
<http://www.unrisd.org/>

Kay, Cristóbal (2000) “Latin America’s Agrarian Transformation : Peasantization and Proletarianization” en Deborah Bryceson, Cristóbal Kay and Jos Mooij, *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Londres, Intermediate Technology Publications.

Kay, Cristóbal (1998) *Latin America’s Agrarian Reform: Lights and Shadows*. Publicado en <http://www.fao.org/sd/Ltdirect/landrf.htm>.

Mauro, Annalisa y Merlet, Michel (2003) *Acceso a la tierra y reconocimiento de los derechos sobre la tierra en Guatemala*, COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL ACCESO A LA TIERRA – IRAM <http://www.landcoalition.org/>

Poletto, Ivo (1997), “Por caminhos nunca antes navegados o aprendizado político dos sem terra”, en *Sao Paulo em Perspectiva*, Sao Paulo, Vol. 11, N° 2, abril-junio.

Sauer, Sérgio y Joao Márcio Mendes Pereira (coordinadores) (2006), *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. Sao Paulo, Editora Expressao Popular.

Shiva, Vandana (2003), *Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos*. Buenos Aires, Paidós.

Stédile, Joao Pedro (2002) “Landless Battalions. The Sem Terra of Brazil”, *New Left Review*, 15, mayo-junio.

Stédile, Joao Pedro y Bernardo Mancano Fernández, *Brava Gente. A Trajectória do MST e a luta pela terra no Brasil*, Sao Paulo, Fundação Perseu Abramo.

Teubal, Miguel y Javier Rodríguez (2002) *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*, Buenos Aires, La Colmena.

Teubal, Miguel (2006), “Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los *commodities*”, *Realidad Económica*, N° 220, mayo-junio.

Vallianatos, E.G. (2003) “American Cataclism”, *Race & Class*, Londres, Vol. 44, N° 3, enero-marzo.

Van Heijningen, Hans (s/f), *¿Una contrarrevolución campesina? Análisis de las contradicciones entre el campesinado de la Región-V de Nicaragua y el gobierno sandinista (1979-1990)*. Tesis doctoral presentada a la Universidad Católica de Nijmegen, Holanda.