

Posconflicto y política agraria. Una mirada a las experiencias internacionales

Por Zohanny Arboleda Mutis*
Sergio Coronado Delgado**

Este artículo es una revisión de experiencias internacionales en transiciones posconflicto en materia de tierras y política agraria que pueden servir como marco de reflexión para el proceso de paz en el que se encuentra Colombia.

El proceso de paz entre el gobierno nacional y las Farc ha dado un paso significativo. El reciente acuerdo de La Habana sobre tierras y política agraria denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”, invita a un ejercicio de revisión de las diferentes experiencias internacionales en la materia. Las transiciones posconflicto vividas en países como Sudáfrica, Ruanda, El Salvador y Guatemala entre otros pueden dar un marco de reflexiones para el proceso en el que se encuentra Colombia. En estos casos, las transiciones estuvieron guiadas por acuerdos de paz asociados a la necesidad de procesos de reconstrucción económica, reformas sociales y políticas. En términos generales, estos acuerdos tuvieron el propósito de fundar las bases para la construcción de la paz, la democratización y la reconciliación nacional, después de haber sufrido un periodo de guerra civil o de conflicto armado interno (Del Castillo, 2001).

Es importante resaltar que no hay fórmulas preestablecidas que permitan identificar rutas de abordaje a la resolución de problemas agrarios en los escenarios de posconflicto. Tanto el conflicto armado en Colombia como la estructura de propiedad de la tierra tienen características particulares que dificultarían la

implementación exacta de instituciones y figuras ya probadas en otros contextos. A continuación se exponen brevemente algunos aspectos de los casos de Sudáfrica y Guatemala.

Sudáfrica

A partir de 1994, luego de casi 50 años de vigencia se logró dismantelar el aparato jurídico que apoyaba las prácticas segregacionistas raciales del *Apartheid* en Sudáfrica. El proceso de post

apartheid tuvo el objetivo de reconciliación y de construcción de un nuevo orden democrático en el que no sólo las minorías (blancas) tuvieran acceso a la tierra y a la participación política. El partido político anti-apartheid Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), con Nelson Mandela a la cabeza, implementó un proceso de transición que tuvo un fuerte componente de políticas de reforma agraria desde 1994 hasta noviembre del 2000. Las políticas agrarias en cuestión tuvieron el objetivo



de cambiar el ordenamiento generado después de varias décadas de segregación racial. Bajo el sistema de apartheid se había configurado una estructura agraria caracterizada por la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de la población blanca, y pequeñas extensiones de tierra habitadas por la mayoría de la población negra y *coloured* (mixtos). Las tierras en manos de las elites blancas eran explotadas con mano de obra negra, mientras que las tierras de la población negra eran espacios de segregación.

Dado que el elemento segregador del *Apartheid* se basaba en la clasificación y luego reasentamiento de poblaciones con base en el “grupo racial,” el proceso de post-apartheid necesitaba contrarrestar aquella exclusión con una política de restitución de tierras a quienes habían sido

víctimas de la segregación en relación con la tenencia de la tierra. Por lo tanto, las políticas agrarias propuestas por el ANC buscaron conseguir tres objetivos guiados por los principios de justicia social en la construcción de la nueva Sudáfrica: (1) Restitución de tierras a quienes se les negó o vulneró su derecho a la tierra a causa de políticas raciales segregacionistas, (2) redistribución de tierra para pobres y campesinos sin tierra y (3) garantías de seguridad en la tenencia para gente negra viviendo en fincas productoras y comercializadoras (Walker, 2002).

Quienes han estudiado el alcance de estas políticas han enfatizado que dentro del marco de los objetivos de justicia social que perseguían, las medidas tuvieron un fuerte componente de apoyo a que las mujeres tuvieran acceso a la tierra¹, pero los resultados se quedaron cortos a la hora de implementar una reforma agraria integral. Sin embargo, según Daniel Bromley (1995), el proceso de post-apartheid no buscó una reforma agraria sino una política de restitución de tierras, basada en principios de mercado, que generara un proceso de reparación a quienes habían sido despojados históricamente desde la colonización inglesa y holandesa. Adicionalmente, muchos críticos han cuestionado los alcances y el cumplimiento de las metas de la po-

lítica de restitución de tierras debido a su carácter de “restitución vía mercado” que profundizó una estructura agraria desigual.

La puesta en marcha de las políticas agrarias fue quizás el proceso más difícil dentro de la transición y se ha dicho que seis años después, en 1999, los avances habían sido mínimos. Después del periodo Mandela (94-98), las políticas agrarias del ANC estuvieron fuertemente marcadas por una lógica de mercado, la propiedad privada, la marginalización de las áreas rurales y el crecimiento de una fuerte clase media de población negra (Walker, 2002). La hegemonía de las nociones basadas en la lógica del mercado trajo en algunos casos más injusticia para quienes ya habían sufrido la segregación y el despojo de tierras, puesto que sólo aquellos que tuvieran los medios para competir en el mercado y adquirir predios podrían tener acceso a ella, creando o perpetrando nuevas estructuras de exclusión e inequidad. Las políticas agrarias desde 1999 priorizaron a campesinos comerciantes negros por encima de las poblaciones rurales pobres. Estas políticas estaban destinadas a fortalecer los procesos de productividad agrícola y a crear una población agrícola comercial de raza negra y no necesariamente cam-

“

Un elemento que se destaca en la revisión de las experiencias internacionales se refiere al alcance precario de las políticas agrarias de restitución y acceso a la tierra dirigidas bajo principios de mercado.

”



biaron el panorama de injusticia social (Walker, 2002).

En la actualidad el panorama resulta preocupante en la medida en que el marco macroeconómico neoliberal combinado con instituciones burocráticas de larga data ha favorecido estructuras inequitativas en la distribución de la tierra y los recursos naturales, hasta tal punto que las luchas sociales en defensa del territorio y por acceso a recursos básicos se han intensificado en años recientes.²

Guatemala

El final del largo conflicto armado que se vivió en Guatemala fue posible gracias a un proceso de paz que contó con un importante apoyo internacional. Los acuerdos firmados en 1996 pusieron fin a 34 años de confrontación y abrieron la posibilidad de la reconciliación y la construcción de la paz. En Guatemala, el conflicto agrario y la concentración de las tierras rurales, todo enmarcado dentro de prácticas y políticas racistas en contra de las poblaciones indígenas, fueron algunas de las causas que generaron el surgimiento del conflicto armado y por ende, también se configuró en uno de los principales aspectos que se abordaron en las negociaciones de paz.

El conflicto armado guatemalteco estuvo marcado por el genocidio contra los pueblos indígenas perpetrado por las fuerzas militares. Por lo tanto, los marcos de reparación negociados en los acuerdos de paz incluyeron el reconocimiento de derechos a estos grupos poblacionales. Dentro de los acuerdos de paz en relación con los pueblos indígenas, recogidos en el documento: “Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, se destacan las obligaciones de reconocimiento y formalización de las tierras comunales de los pueblos indígenas, su participación

en la administración de los recursos naturales que están en sus territorios, los derechos de restitución y compensación por tierras que fueron despojadas y la provisión de tierras estatales a los pueblos indígenas que las necesiten, entre otros aspectos³. Además, es importante resaltar que los acuerdos de paz relativos al reconocimiento y protección de la identidad indígena, así como a la garantía de derechos territoriales para esta población, se inscriben en una tendencia mundial de reconocimiento de la ciudadanía plena y de derechos especiales para estos grupos, que se materializa en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por Guatemala en 1996, el mismo año en el cual se firmaron los acuerdos de paz.

Además del reconocimiento de derechos y establecimiento de obligaciones del Estado a favor de los pueblos indígenas, los acuerdos de paz en Guatemala también abordaron el problema estructural de concentración y distribución de las tierras rurales. El “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación

agraria”, también suscrito en 1996, incluyó disposiciones orientadas a la constitución de un Fondo Estatal de Tierras que orientara “el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitara el desarrollo de planes de reordenamiento territorial”⁴. Este acuerdo incluía también medidas para la restitución de tierras despojadas, la recuperación de tierras indebidamente entregadas, acceso a crédito y proyectos productivos, la construcción de infraestructura, la capacitación y asistencia técnica y el registro y formalización de derechos sobre las tierras, entre otros aspectos (Garoz y Gauster, 2002).

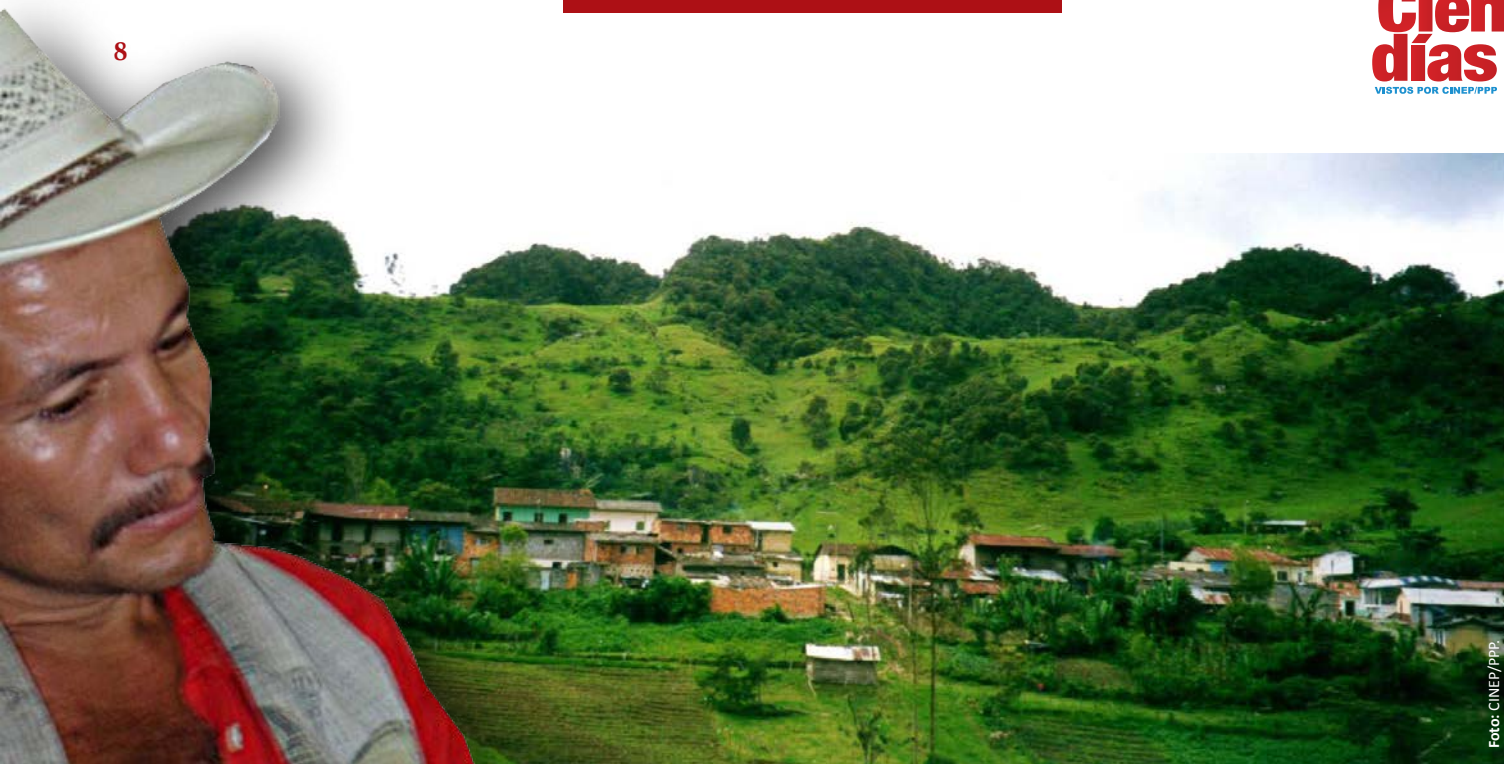
En la actualidad, una de las dificultades para la consolidación de una paz estable y duradera en Guatemala es el precario estado de cumplimiento de los acuerdos derivados del proceso de paz. Esta situación ha sido constatada por organizaciones sociales del país y por misiones internacionales encargadas del seguimiento al proceso, como la Misión Internacional de Verificación del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, coordinada por las Naciones Unidas. Esta institución señaló en 2000 que: “El cumplimiento de los compromisos relativos a la tierra de los pueblos indígenas es aún insuficiente. La Misión estima que es urgente: integrar en una política agraria nacional la dimensión de la pluriculturalidad; desarrollar normas legales que faciliten la titulación y

“

Es posible afirmar que la construcción de una paz sostenible, no sólo requiere de una institucionalidad normativa, sino también de una intervención estatal comprometida con la regulación y fiscalización en materia agraria y de política de tierras.

”





administración de las tierras de acuerdo con la normatividad consuetudinaria de las comunidades indígenas, y normar la titulación de tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal” (Velásquez, 2011).

El cumplimiento de las metas de acceso y distribución de las tierras rurales para la población campesina no es más alentador. El Fondo de Tierras que se constituyó como resultado de los acuerdos de paz logró “en sus primeros doce años de operaciones (1998-2010), la adjudicación de tierras a aproximadamente 19.000 familias, de una demanda potencial que el mismo fondo fijó en 300.000” (Velásquez, 2011). El modelo de reforma agraria asistida por el mercado de tierras ha demostrado sus limitaciones frente al propósito de distribución de las tierras rurales, no solo en términos de dotación y acceso de tierras, sino también en términos de permanencia en el territorio de la población campesina. Además, el modelo pactado tampoco pudo impedir el creciente proceso de concentración y acaparamiento de las tierras rurales. Según el Censo Nacional Agropecuario de 2003 el índice de Gini de concentración tierras rurales en Guatemala era de 0.84, lo cual significa que el 92.06% de las y los pequeños productores ocupan el 21.86% de la superficie, mientras el 1.86% de los productores comerciales

ocupan el 56.59% (Gobierno de la República de Guatemala, 2009).

Conclusiones

Las experiencias de Sudáfrica y Guatemala plantean una serie de lecciones para la coyuntura colombiana, tanto en el contexto de implementación de la política de Restitución de Tierras, como para los acuerdos que se generen en las negociaciones de La Habana. A primera vista, el acuerdo firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), guarda ciertas similitudes con el documento que recoge los primeros avances de los diálogos entre las Farc y el Gobierno Nacional: programas de acceso, formalización de tierras, asistencia técnica, creación de la jurisdicción

agraria. Por su parte, el proceso de la Comisión de Restitución de Tierras en Sudáfrica encuentra puntos en común con la Ley de Restitución de Tierras en Colombia al plantear la devolución de tierras a víctimas de estructuras, políticas y prácticas que generaron despojo y apropiación de tierras.

Un elemento que se destaca en la revisión de las experiencias internacionales se refiere al alcance precario de las políticas agrarias de restitución y acceso a la tierra dirigidas bajo principios de mercado. Estas políticas han resultado insuficientes para lograr diferentes objetivos pactados en las mesas de negociación. Si el objetivo era la construcción de una nueva estructura agraria más equitativa y democrática, las políticas de reforma agraria se quedaron cortas en dicho propósito. Por otro lado, si el objetivo se restringía a la restitución de derechos sobre las tierras de las víctimas, tampoco fue suficiente coordinar la construcción de un mercado de tierras. Por lo tanto, es posible afirmar que la construcción de una paz sostenible, no sólo requiere de una institucionalidad normada, sino también de una intervención estatal comprometida con la regulación y fiscalización en materia agraria y de política de tierras. Esto permitirá la construcción de una estructura agraria en beneficio de las víctimas y campesinos sin tierras. Este último

“

Si bien en el posconflicto será difícil garantizar la superación de los históricos problemas agrarios o evitar el escalamiento de nuevas violencias, el incumplimiento o la falla en la implementación de las nuevas políticas agrarias impedirán la construcción de una paz sostenible y duradera.

”



aspecto también se puede rescatar en el análisis de la experiencia sudafricana. En este país, el mayor obstáculo de la política de restitución de tierras fue la incapacidad de las instituciones a la hora de implementar la política. En Colombia, ante el enorme desafío de restituir derechos a más de 4 millones de colombianos que han sufrido el desplazamiento forzado, se requiere una institucionalidad fuerte que tenga la capacidad de responder a las demandas de las víctimas.

Las nuevas políticas agrarias y rurales que se generan en el marco de un acuerdo de paz crean grandes expectativas en la población debido a la posibilidad de contar con acceso a la tierra y a los recursos, y de participar en la implementación de las mismas. El gran obstáculo que enfrentará el país en los años venideros es administrar y satisfacer estas grandes expectativas, particularmente cuando estas se generan en una población que ha sido victimizada y excluida. Si bien en el posconflicto será difícil garantizar la superación de los históricos problemas agrarios o evitar el escalamiento de nuevas violencias, el incumplimiento o la falla en la implementación de las nuevas políticas agrarias impedirán la construcción de una paz sostenible y duradera. Es necesario evadir estos errores desde el mismo momento de formulación de las políticas. Así, se deben ampliar los espacios de participación política de los sectores sociales y las comunidades involucradas, y simultáneamente diseñar mecanismos de representación para la fase de implementación de los acuerdos. 

* **Zohanny Arboleda Mutis** Investigadora del CINEP/Programa por la Paz.
Equipo Tierras y Derecho al Territorio
** **Sergio Coronado Delgado** Investigador del CINEP/Programa por la Paz.
Coordinador del equipo Tierras y Derecho al Territorio

Notas

- ¹ En 1997 se aprobó la Política de género y reforma de tierras que buscaba crear el ambiente para que las mujeres rurales pudieran acceder, controlar y usar la tierra, así como tener acceso a créditos para tierras productivas (Walker, 2003). No obstante, se ha cuestionado el alcance de esta política en la práctica argumentando que las políticas no fueron suficientes para cambiar estructuras sociales y culturales que prevalecerían en el tiempo.
- ² Por ejemplo, el movimiento social Abahlali baseMjondolo (Camisas Rojas) que lucha en contra de los desalojos y por el acceso a viviendas y servicios públicos para la población pobre ha incrementado sus movilizaciones para la expropiación de propiedades privadas y democratización de las tierras urbanas. Asimismo, en julio de 2012, el caso de las protestas en contra de la explotación minera y las condiciones laborales de mineros (de población negra) que llevó a la “Masacre de Marikana” donde 34 mineros fueron asesinados por la policía de las mineras, evidenció las tensiones que hay entre las políticas de explotación de recursos naturales y la injusticia social que viven las poblaciones rurales.
- ³ “Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, México D.F., 31 de marzo de 1995.
- ⁴ El texto completo de los acuerdos está disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/40.pdf>. Consultado el: 04.07.13.

Referencias

- Bromley, Daniel W. (1995) ‘South Africa — where land reform meets land restitution.’ *Land Use Policy* 12, 99–103.
- Del Castillo, Graciana (2001) ‘Post-Conflict Reconstruction and the Challenge to International Organizations: The Case of El Salvador.’ *World Development* 29, 1967–1985.
- Garoz, Byron y Gauster, Susana. 2002. *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balances y perspectivas*. Guatemala, Congcoop – IDRC.
- Gobierno de la República de Guatemala, 2009. *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*. Guatemala, mayo de 2009. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Rural/Pol%C3%ADtica%20Desarrollo%20Rural%20Integral.pdf. Consultado el: 02.07.2013.
- Velásquez, Hélder. 2011. *Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Guatemala*. *International Land Coalition*. Disponible en: http://americatina.landcoalition.org/sites/default/files/capitulo_guatemala007.pdf. Consultado el: 02.07.2013.
- Walker, Cherryll (2002) ‘Agraria Change, Gender and Land Reform, A South African Case Study.’ United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Program Paper No. 10.
- Walker, Cherryll (2003) ‘Piety in the Sky? Gender Policy and Land Reform in South Africa.’ *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3 Nos. 1 and 2, January and April 2003, pp. 113–148.



Ver multimedia

