

¿La 'soberanía de la tierra' como alternativa?

Hacia un contracercamiento de los pueblos

Saturnino M. Borrás Jr. y Jennifer C. Franco

Julio de 2012

Soberanía de la tierra

1. La soberanía de la tierra se refiere al derecho que tienen los pueblos trabajadores al acceso efectivo a la tierra, al uso de ella y a su control, así como a los beneficios de su uso y ocupación, entendiendo la tierra como un recurso, como territorio y como paisaje.
2. La soberanía de la tierra es tanto un llamado a la acción en contra de los renovados esfuerzos corporativos y (trans)nacionales para cercar el patrimonio común como la afirmación de la necesidad de un cercamiento popular de la tierra, que apoye a los pueblos trabajadores y su derecho humano a ejercer control sobre la tierra.
3. La soberanía de la tierra va más allá de ver la tierra como un mero recurso; busca considerarla como territorio y paisaje. Así se abarcan también las luchas de movimientos indígenas, trabajadores y trabajadoras rurales, activistas urbanos y movimientos sociales en el Norte y el Sur que, en ocasiones, son excluidos de las campañas tradicionales por la reforma agraria.
4. La soberanía de la tierra se caracteriza por una interpretación plural de los derechos de propiedad –que abarca derechos de propiedad comunales, comunitarios, estatales y/o privados–, privilegiando el patrimonio común sin romantizarlo, y reconociendo la importancia de la propiedad estatal a la vez que confronta el papel contradictorio del Estado en conflictos de tierras.
5. La soberanía de la tierra se inspira en una reforma agraria redistributiva, pero busca ir más allá al apoyar medidas de restitución de la tierra para quienes, habiendo sido beneficiados por reformas agrarias, han sido desplazados y despojados en casos recientes de acaparamiento de tierras. También respalda otras políticas agrarias cuyo contenido redistributivo puede ser conformado por medio de luchas masivas, tales como políticas de resignación de tierras forestales, de manejo de bosques de base comunitaria y de reforma de los modelos de tenencia y arrendamiento.
6. La soberanía de la tierra se vincula con las demandas populares y los movimientos por la soberanía alimentaria, lo que permite una interacción sinérgica de refuerzo mutuo.

¿La 'soberanía de la tierra' como alternativa? Hacia un contracercamiento de los pueblos

Saturnino M. Borrás Jr. y Jennifer C. Franco¹

Julio de 2012

Introducción

Los cambios recientes y dramáticos en los sectores alimentario, climático, energético y financiero han vuelto a situar en el centro de los discursos sobre desarrollo cuestiones sobre el uso y control de la tierra, justo en el momento en que las mismas condiciones están impulsando una fiebre sin precedentes por hacerse con aguas y tierras en todo el mundo.¹ A pesar de ser generalmente ignorada, el agua también figura de manera importante en este nuevo ciclo de apropiación de recursos, como factor de expropiación de tierras para la agricultura industrial o como un objetivo en sí misma, tal como sucede en el caso del acaparamiento de recursos hídricos para la producción de energía hidráulica o la fracturación hidráulica (también conocido como 'fracking').² La confluencia del complejo agroalimentario industrial y del complejo energético han convertido nuevamente la tierra y el agua en recursos clave del sistema global capitalista, alimentando a su vez un gran proceso renovado de cercamiento conocido como 'acaparamiento global de tierras'.

Los problemas agrarios deben ser entendidos en un contexto global cambiante y se deben repensar los elementos necesarios para lograr movilizaciones efectivas. Los principales marcos de presión empleados por algunos académicos, investigadores radicales y activistas sociales tienen limitaciones concretas en el contexto del acaparamiento global de tierras. La reforma agraria o la seguridad de la propiedad de la tierra por sí solas no son marcos de análisis o acción suficientes en la coyuntura actual. Si bien la reforma agraria sigue siendo importante, sus limitaciones como un llamado a la acción se están revelando claramente con el ciclo actual de acaparamiento de tierras. De la misma forma, la seguridad en la tenencia de la tierra es importante pero, por sí misma, no es suficiente, ya que la incorporación adversa de las clases trabajadoras rurales con escasos recursos en el régimen global de alimentos-forraje-energía controlado por las corporaciones no entraña necesariamente que esas clases se vean desplazadas de la tierra.

Si, como nuestro análisis sugiere, existe la necesidad de transformar las demandas populares en torno a la tierra de 'reforma agraria' y 'seguridad en la tenencia de la tierra' hacia algo distinto, merece la pena plantear la 'soberanía de la tierra' como marco conceptual.

Contexto global

La convergencia de crisis globales (financiera, ambiental, energética, de precios alimentarios) en años recientes ha contribuido a un drástico replanteamiento y a una frenética carrera por controlar tierras y otros recursos como el agua. La confluencia de preocupaciones por el 'pico en la producción petrolera', el cambio climático (la agricultura industrial y el sector transporte combinados representan probablemente más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero) y la hambruna persistente (que afectó a mil millones de personas en 2010) se han combinado con la necesidad del capital de seguir expandiendo su acumulación. Para los economistas tradicionales, hay una línea de salvación: la recién descubierta 'tierra agraria de reserva', principalmente en el Sur (World Bank 2010), que se estima entre 445 millones y 1.700 millones de hectáreas (Deininger 2011). Desde su punto de vista, esto representa tierra que puede ser transformada en nuevas zonas de inversión para producir alimentos, forraje y combustible.

Animados por las afirmaciones extravagantes de supuestos 'expertos' técnicos, actores económicos, tanto transnacionales como nacionales, de varios sectores de negocios como la industria del petróleo y automotriz, la minería y silvicultura, los alimentos, los químicos y la bioenergía, han comenzado a buscar y a adquirir grandes extensiones de tierra para establecer o expandir empresas de gran escala en los sectores extractivos y agroindustriales. Aunque inicialmente se consideraba que esta tendencia se limitaba sobre todo al Sur, hay cada vez más evidencias de que esta también se está desarrollando en el Norte y en prácticamente todas las regiones del globo y todos los continentes. Muchos de estos tratos están impulsados

¹ Saturnino M. Borrás es profesor adjunto de Estudios de Desarrollo Rural en el International Institute of Social Studies (ISS) en La Haya, Países Bajos, e investigador asociado del Transnational Institute (TNI). Jennifer C. Franco es investigadora del Programa Justicia Agraria del TNI en Amsterdam. Ambos son profesores adjuntos en la Facultad de Humanidades y Desarrollo de la Universidad Agrícola de China en Beijing.

² Hemos escrito este 'ensayo coloquial', con la soberanía de la tierra presentada en términos normativos, más como activistas que como académicos. Forma parte de nuestro viaje político junto con tantos otros camaradas de muchos años atrás. Es una conversación continua con compañeros y compañeras activistas para tratar de encontrar el sentido a los retos en materia agraria y cómo repositionar los movimientos sociales radicales en la emergente realineación de fuerzas globales estatales y sociales. Como todo ensayo coloquial, tiene aristas en muchos puntos y es tentativo en algunas partes. Muchas de las ideas aquí presentadas elaboran más a fondo algunos de nuestros trabajos previos. Por ello, se sugiere al lector que consulte otros tres informes que hemos escrito en colaboración: Borrás y Franco (2010a), (2010b) y (2010c). Varias partes de este documento se basan, en efecto en estos tres.

³ Véase Mehta, Veldwisch y Franco 2012; y Kay y Franco 2012.



por corporaciones transnacionales (TNC) y, ocasionalmente, por gobiernos extranjeros, pero casi siempre en estrecha colaboración (o colusión) con gobiernos nacionales. En algunos casos, los gobiernos nacionales mismos buscan activamente a grandes inversionistas potenciales.

Las narrativas que justifican este ciclo de acaparamiento de tierra también han cambiado. Se ha dado una clara transformación en el discurso tradicional del desarrollo, que ha pasado de alarma sobre el acaparamiento de tierras a la aceptación del fenómeno, basándose en la premisa de que la crisis actual en el campo, de pobreza crónica persistente y hambruna extensa es una crisis de inversión (es decir, de falta de ella). Desde esta perspectiva, el creciente interés de grandes inversionistas en la tierra representa una oportunidad para enfrentar la situación que debe ser aprovechada. En términos de estrategia, esta narrativa fabrica la 'necesidad' de que 'las diversas partes interesadas' acuerden principios básicos de 'responsabilidad' para crear escenarios en los que todos los actores involucrados en transacciones e inversiones sobre la tierra ganen. Este nuevo enfoque del problema del acaparamiento de tierras se puede ver claramente en el llamado del IFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias) a establecer un código de conducta a finales de 2009 como la mejor forma de enfrentar el problema, y está reflejado en los 'Principios para una inversión agrícola responsable' (o principios IAR) del Banco Mundial.

El punto de partida de los principios IAR es una visión particular del desarrollo económico capitalista exitoso para una nación, en donde el problema no es de tierra, sino de inversión. De esta forma, se considera que la 'inversión' a gran escala es la solución a la pobreza (rural). Se dan por sentado ciertos beneficios: la creación de empleos –tanto en el sector agrario como en otros–, el impulso de los ingresos de los pequeños propietarios, la transferencia de la tecnología necesaria, el incremento de la producción alimentaria, la construcción de infraestructuras rurales, la mejora en el acceso a servicios básicos y la ampliación de oportunidades de exportación. Se presta atención al consentimiento previo, libre e informado, la plena divulgación de información relevante, las transacciones transparentes y la eficiencia técnica y/o la seguridad jurídica de instrumentos tales como los derechos registrados de tenencia de la tierra (generalmente entendidos como derechos de propiedad individuales), las negociaciones entre varias partes interesadas, los contratos escritos y los partenariados entre Estado y sociedad civil. La fe casi ciega en el desarrollo guiado y controlado por grandes corporaciones apuntala esta estrategia.

El tipo de autoregulación corporativa propuesta por el Banco Mundial y otros actores es una distracción peligrosa de los problemas agrarios reales y desvía la atención de los problemas del modelo de desarrollo económico al que aspira, así como del papel crucial que ocupa en el la tierra. También impide entender cómo los derechos, intereses y preocupaciones sobre tierra y agua de la población rural en situación de pobreza deben ser priorizados y promovidos, y no solo reconocidos y protegidos.

Las fuerzas que claman por esta solución hoy en día son las mismas que nos han estado diciendo durante años que las políticas redistributivas reales, como la reforma agraria y la restitución de tierras, son algo imposible. Ahora sostienen que el acaparamiento de tierras es inevitable. Frente a su 'tesis de la imposibilidad', por un lado, y su 'tesis de la inevitabilidad', por el otro, pareciera que no nos queda más que resignarnos y aceptar la idea de que lo único que nos queda es una senda de desarrollo impulsado y controlado por las TNC (y su visión de la pobreza rural, la tierra y sus derechos). Desde nuestro punto de vista, este tipo de respuesta al acaparamiento de tierras no impide, sino que facilita, nuevas instancias del fenómeno y, por ello, no debe ser considerada siquiera como una segunda mejor alternativa. Hay quienes argumentan que los principios IAR, a pesar de sus debilidades inherentes, son la estrategia más pragmática, puesto que el acaparamiento de tierras a gran escala es inevitable en el clima económico y contexto político-institucional actual. Sin embargo, el acaparamiento de tierras no es inevitable y se deben coordinar esfuerzos para detenerlo.

Complejidad local

Considerando todo esto, es crucial analizar cuidadosamente los puntos de vista, las estrategias y las alternativas que presentan varios grupos. Quienes critican los tratos sobre grandes extensiones de tierra no comparten necesariamente la definición de 'acaparamiento de tierras' o sus implicaciones en cuanto a medidas inmediatas y alternativas estratégicas. Las diferencias de perspectiva pueden tener una base de clase, como sería el caso de la (ya extinta) Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA) frente a La Vía Campesina.³ Pueden también ser de carácter ideológico-político, como en el caso de La Vía Campesina frente al Banco Mundial o el IFPRI. Es probable que las investigaciones, la formulación de políticas y las acciones políticas sobre temas agrarios se vean influenciadas en el futuro por las dinámicas entre estas dos corrientes. Es muy posible que sigan agendas

4 La Vía Campesina, un movimiento internacional de campesinos y campesinas y pequeños agricultores en el Sur y el Norte Globales, se estableció formalmente en 1993 como una respuesta crítica a la globalización neoliberal, que fue percibida por muchos otros grupos rurales como una amenaza grave a sus modos de vida. Hoy en día, este movimiento reúne a más de 100 organizaciones nacionales y subnacionales de América Latina, América del Norte, Asia, el Caribe, África y Europa que se oponen al neoliberalismo y buscan un desarrollo rural en pro de los pobres, sostenible y basado en derechos, así como una mayor democratización. Se trata de una coalición pluralista e ideológicamente autónoma. La Vía Campesina, que cuenta con una representación popular y global –aunque los grupos americanos y europeos fueron los más numerosos e influyentes durante la primera década–, se ha erigido últimamente como un importante actor de las luchas populares transnacionales contra el neoliberalismo, exigiendo la responsabilidad de organismos (inter) gubernamentales, rechazando las políticas neoliberales sobre la tierra, combatiendo el control corporativo sobre los recursos y la tecnología, y abogando por la 'soberanía alimentaria', entre otras cuestiones.

de investigación distintas, incluyendo el tipo de preguntas y metodologías utilizadas, que den como resultado acciones políticas y propuestas normativas diferentes y encontradas.

Al mismo tiempo, es importante ir más allá de la política polarizada y tomar nota de la heterogeneidad de las posiciones en estos polos opuestos, así como del gran rango de posiciones entre los extremos. Las mismas líneas de división de clase e ideológicas que separan a la FIPA y a La Vía Campesina, se encuentran –con menor intensidad y visibilidad– también al interior de cada corriente. Reconocer la diversidad entre los distintos grupos, así como en el seno de cada uno de ellos, sirve como antídoto ante las tendencias a simplificar en exceso las posiciones en el incipiente discurso académico, político y normativo.

Los diferentes puntos de vista podrían reflejar la gran diversidad de los arreglos existentes sobre disposiciones de tenencia, uso y cambios en el uso de la tierra. Esta complejidad puede dificultar la acción política. Los detalles que subyacen a la naturaleza, la dirección, el ritmo y la extensión de los cambios en el uso de la tierra no siempre son compatibles con las iniciativas para crear llamados a la acción simples y claros. Como ejemplo, puede que el conocido fenómeno de conversión del uso de la tierra de producción alimentaria para consumo y mercados locales a la producción de alimentos y biocombustibles para exportación inspire a muchas personas a protestar, pero también excluye a otras tantas. Se necesita, por lo tanto, un mapa más detallado de los patrones que se están dando en el cambio de uso de la tierra, que tome en cuenta las variaciones en los términos de inserción de los trabajadores rurales en el complejo agroindustrial de alimentos y biocombustibles, el contexto más amplio de regímenes de alimentos (McMichael 2009) y la forma y efectos del desplazamiento, la expulsión y el despojo de los medios de subsistencia (ya sean impulsados por TNC o gobiernos extranjeros, y estén dirigidos o no a la exportación). El análisis de clase y un marco teórico crítico de economía política son esenciales.

Para ello será necesario esclarecer frases hechas tales como 'sociedad civil', 'comunidad local' o 'población local'. En muchos lugares, las dos últimas categorías incluyen a kulaks, caciques, jefes, terratenientes, comerciantes, elementos lumpen y prestamistas –quienes quizá prefieran un cambio hacia la producción industrial y el intercambio comercial de alimentos y combustibles u otras actividades extractivas afines–, que se diferencian de otros miembros de la comunidad, como muchos pequeños productores y trabajadores sin tierra. Las comunidades locales se diferencian por clase social, etnia y género, entre otras líneas divisorias, y tienen acceso variable al control y el uso de la tierra y los recursos hídricos. (En este artículo, usamos el término 'pueblos trabajadores rurales', siguiendo en grandes líneas la formulación sobre 'clases de trabajadores' de Bernstein (2010); somos conscientes de la connotación populista del término 'pueblo' y de los problemas que esto conlleva). Los cambios en el uso y las relaciones de propiedad de la tierra

provocadas por el interés en la materia tendrán distintos impactos sociales, económicos y políticos. Entender lo que está sucediendo a escala local requiere responder a cuatro preguntas clave de economía política en el ámbito agrario, como explica Bernstein (2010): ¿Quién es dueño de qué? ¿Quién hace qué? ¿Quién obtiene qué? Y ¿qué hacen con el excedente creado?

La función del Estado

En muchos casos, los Estados centrales participan en iniciativas normativas y administrativas sistemáticas en torno a la noción de 'tierras marginales disponibles'. Su papel a la hora de facilitar cierto tipo de inversión en estos espacios incluye: (i) invención/justificación (ii) definición, reclasificación, cuantificación (iii) identificación (iv) adquisición, apropiación y (v) reasignación/disposición de la tierra. El objetivo principal es transformar la 'escasez de tierra' y los recursos asociados –independientemente de su situación ecológica actual o su carácter social, y que generalmente están bajo control político-jurídico-militar del Estado central– en factores económicamente productivos.

Hay tres dimensiones de acción estatal, distintas pero relacionadas entre sí, que configuran los actuales acaparamientos de tierra, a saber: (i) la simplificación de las relaciones sociales basadas en la tierra (ii) la afirmación de soberanía y autoridad sobre un territorio y (iii) el uso de la fuerza armada, con el beneplácito del Estado, para asegurar el cumplimiento de las leyes establecidas, expandir la territorialización y mediar a favor de la acumulación de capital privado (Scott 1998).

Para poder administrar y gobernar, los Estados practican técnicas de simplificación que convierten complejos procesos sociales en algo más 'legible' para los agentes y burócratas estatales sobre el terreno. Los catastros, los registros de tierras y los títulos de propiedad son mecanismos que simplifican las relaciones sociales basadas en la tierra que, de otra forma, serían demasiado complicadas para la administración estatal (Scott 1998). Esto es algo crucial para la construcción de un registro oficial (es decir, autorizado) sobre la tierra y las relaciones en torno a ella. Es también una cuestión clave que subyace en la narrativa actual sobre las llamadas 'tierras vacías o marginales' y que generalmente entraña, de hecho, borrar (hacer 'invisible') la evidencia de que en estos espacios coexisten sociedades y naturaleza.

La tendencia en el discurso estatal sobre acaparamiento de tierras apunta a que si la tierra no está formalmente privatizada, entonces es propiedad del Estado; si el censo oficial no muestra asentamientos formales significativos, entonces son tierras vacías; si el mismo censo oficial no muestra actividades agrarias productivas significativas, entonces es tierra no utilizada. En segundo lugar, y más allá de los beneficios económicos de la inversión en tierras, los acuerdos sobre tierras son vistos como un componente

esencial de los procesos de construcción del Estado, en los que la soberanía y autoridad de este se extienden a lugares considerados hasta entonces como 'espacios no estatales' (Scott 1998).

En tercer lugar, la coerción y la violencia son generalmente utilizadas por policía estatal y fuerzas (para)militares para imponer el cumplimiento del proyecto de 'simplificación' del Estado, especialmente en lugares donde la gente se rehúsa a ser borrada por este proceso.

Estas tres dimensiones de participación estatal en los acuerdos sobre tierras se llevan a cabo, en gran medida, en nombre de las clases poseedoras del capital, ya sean locales o extranjeras. Sin embargo, el apoyo del Estado a los procesos de acumulación de capital se ven limitados en cierta medida por la necesidad de mantener al menos un grado mínimo de legitimidad política. La acumulación de capital y la legitimación política están inherentemente unidas y son contradictorias, llenas de tensión, irregulares y controvertidas, tanto en el tiempo como en el espacio (Fox 1993). Esta contradicción hace complicados los esfuerzos de gobernanza internacional sobre el acaparamiento de tierras, especialmente cuando el Estado arrebata tierras a su población. Y sin embargo, en determinadas condiciones, la contradicción hace posible algunas concesiones reformistas a favor de reivindicaciones alternativas o 'desde abajo'.

Por ello, en vez de reproducir las presentaciones limpias y simples de uso de la tierra que ofrecen los Estados, es de suma importancia entender la complejidad y el desorden en las relaciones sociales basadas en tierra existentes y tomarlas como punto de partida de un análisis y acción política alternativos. La voluntad de aceptar la complejidad nos permitirá vincular las relaciones sociales basadas en tierra existentes y mejorar nuestro entendimiento de las dinámicas políticas asociadas con la naturaleza, la dirección, el ritmo y la extensión de los cambios en las relaciones de propiedad de la tierra como resultado de grandes tratados sobre tierra (trans) nacionales.

Una reflexión: las limitaciones de las demandas por la reforma agraria

La reforma agraria es un grito de guerra importante para muchos movimientos de trabajadores rurales organizados hoy en día, un punto de suma importancia. Al fin y al cabo, el acaparamiento de tierras –incluso si asumimos como correcta la cifra estimada por Oxfam de 227 millones de hectáreas– constituye una parte relativamente pequeña de la tierra y población agraria a escala mundial. La concentración de la tierra ya existente más allá de los lugares donde se está produciendo actualmente el fenómeno de acaparamiento debe ser tratada con la misma urgencia, y es ahí donde las políticas agrarias redistributivas, como la reforma agraria, siguen siendo la opción normativa más potente.

Sin embargo, la reforma agraria no abarca necesariamente todos los problemas relacionados con los conflictos globales por la tierra. Desde nuestro punto de vista, ciertas viejas y nuevas realidades han debilitado el impacto potencial y la efectividad de las demandas de reforma agraria. Por ejemplo, las actividades de acaparamiento de tierra contemporáneas se llevan a cabo o han sido planeadas en lugares donde ya se llevaron a cabo reformas agrarias en el pasado, como Brasil, Mozambique, las Filipinas e India. Por lo tanto, la reforma agraria convencional por sí misma no puede ser la solución al acaparamiento de tierras en estas situaciones. La reforma agraria convencional es definida aquí como lo establecen Griffin et al (2002, 279-80): redistribuir "la propiedad agraria de grandes terratenientes privados a pequeños agricultores campesinos y trabajadores agrícolas sin tierra", subrayando que "se trata de una redistribución de la riqueza". Esta lectura apunta hacia la redistribución de extensas áreas de terreno que antes fueran privadas, como los latifundios latinoamericanos. Este es el punto fuerte de la reforma agraria, pero también su punto débil. La mayor parte de la tierra agraria en el mundo se encuentra bajo arreglos institucionales de propiedad no privada (estatal, pública, comunal, bien común, etc.). La mayor parte de la tierra que es blanco del proceso de acaparamiento no es privada, por lo que está fuera de los límites de la reforma agraria convencional. En este contexto específico, las demandas tradicionales de reforma agraria carecen de poder analítico y político.

Aún más, el problema de acaparamiento y concentración de tierras no está confinado al Sur, donde las demandas de reforma agraria son, en parte, un marco razonable de campaña. Estos problemas están avanzando de la misma forma y son igual de complejos en el Norte. Pero enmarcar una campaña en torno a la demanda de reforma agraria en el contexto del Norte es un callejón sin salida. Una campaña de 'reforma agraria' en la Europa y la Norteamérica del siglo XXI puede ser una idea defendible desde el punto de vista conceptual, pero es problemática en términos políticos, ya que es difícil que el público general comprenda esta lógica.

Por otro lado, muchos de los lugares donde se están produciendo acaparamientos de tierras se encuentran en los territorios de comunidades indígenas, donde las relaciones sociales de propiedad y el concepto de derechos de propiedad difieren significativamente de las definiciones en comunidades no indígenas. La reforma agraria se entiende por lo general en el marco de la tierra como un recurso, un factor económico de producción que se debe distribuir de manera más equitativa. Pero los pueblos indígenas no entienden la tierra como un simple recurso que puede ser evaluado en términos monetarios y explotado puramente para fines productivos y/o extractivos, sino como un territorio para su reproducción como pueblo, que es una de las razones por las que históricamente ha habido tensiones entre los movimientos de reforma agraria y las comunidades indígenas.

En muchos aspectos, el marco convencional de reforma agraria internaliza los problemas de las políticas agrarias estatales, evitando las complejas relaciones sociales basadas en la tierra y apoyándose en las medidas normalizadas sobre las relaciones de propiedad agraria. Como resultado, no cubre una cantidad importante de concentración de la tierra que no aparece en los registros oficiales, pero que debería ser objeto de una reforma redistributiva. Esta limitación se vuelve aún más problemática en la coyuntura actual, porque las tierras no privadas ('tierras públicas') se han convertido en el blanco principal de los acaparamientos.

Algunos de los puntos mencionados anteriormente han sido reconocidos por movimientos sociales. Ciertos grupos utilizan el término 'reforma agraria' con un significado implícito que va más allá de grandes extensiones de tierras privadas (para incluir, por ejemplo, tierras estatales/públicas) y el reconocimiento de la posesión física como legítima (para reconocer como legítimo, entre otros, el poder de toda persona decidir cómo se utilizará la tierra). Por ejemplo, La Vía Campesina (2008:10) explica:

"Lucharemos por una reforma agraria genuina e integral, que defienda los derechos de mujeres, pueblos indígenas, campesinos, pescadores, trabajadores, pastores, migrantes y generaciones futuras y posibilite la coexistencia de comunidades diferentes en sus territorios. Los derechos consuetudinarios al territorio deben ser reconocidos, pero también adaptados si discriminan a mujeres o comunidades marginalizadas. La reforma agraria debe asegurar la prioridad del uso de la tierra, el agua, las semillas y las razas de ganado, etc., para la producción de alimentos y otras necesidades locales, antes que la producción para la exportación" (Vía Campesina, 2008:10).

Sin embargo, la ambigüedad continúa y oculta el mensaje, restando fuerza al trabajo de campaña y de presión. Más allá de la falta de consenso sobre lo que significa, hay también problemas inherentes a la reforma agraria en el sentido convencional. Uno de ellos, como se mencionó previamente, es la tendencia del Estado a simplificar –a hacer legible– la complejidad y dinámicas de relaciones sociales basadas en la tierra, como parte de la lógica de construcción del Estado moderno. Los procesos convencionales de políticas agrarias están mejor adaptados a 'cosas' (por ejemplo, papeles y títulos de propiedad), incluso cuando estas no coinciden con las realidades locales (Tsing 2002). Como conclusión, aunque es relevante e importante en ciertas situaciones, las limitaciones de la reforma agraria tradicional hacen difícil que pueda servir como marco normativo alternativo, capaz de priorizar y promover sin ambigüedades el derecho a la tierra de las clases rurales trabajadoras con escasos recursos en el Norte y en el Sur.

Limitaciones a las demandas sobre 'seguridad de la tierra'

Otra respuesta al actual ciclo de acaparamiento de tierras ha sido el llamado de varios grupos a promover la seguridad de la tenencia de la tierra. Esto se basa en una premisa simple: las personas son desposeídas porque no tiene derechos formales de propiedad sobre su tierra y, por ello, la respuesta normativa debería pasar por dar seguridad de la tierra a estas personas.

A primera vista, esta reivindicación parece ser apropiada para las circunstancias actuales. Pero aquí también es necesario mantener una perspectiva histórica crítica sobre temas agrarios y los marcos de las políticas públicas. En la literatura sobre políticas de la tierra, 'seguridad' significa proveer, promover y/o proteger los derechos de propiedad de los dueños exclusivos y/o los usuarios de la tierra, generalmente derechos individuales y privados, que incluyen el derecho a la enajenación. Significa la mercantilización de la tierra, el transformarla en algo comercializable. Los títulos son la expresión suprema de esta llamada 'seguridad'. Estas interpretaciones refuerzan la perspectiva conservadora de la tierra como una 'cosa', con uso y valor económico únicamente. Pero otro problema mucho más grave con este concepto de 'seguridad' es que puede significar cualquier cosa, sea legítima o no, y actúe o no en pro de los pobres.

La seguridad de la tenencia de la tierra puede significar la seguridad de la propiedad para grandes terratenientes que viven en la capital y dependen de arrendatarios o de trabajadores para hacer productiva su tierra. También puede significar la seguridad de la propiedad de cargos públicos corruptos que han reivindicado sus derechos sobre extensos espacios de tierras públicas lejanas por medio de manejos anómalos y con fines especulativos. Seguridad en la propiedad de la tierra también puede significar la seguridad de los bancos que venden capital por ganancia y que necesitan garantías en caso de impago. En el contexto actual del acaparamiento mundial de tierras, la 'seguridad' suele referirse a la seguridad del capital (trans)nacional invertido en tierras; por ejemplo, derechos de propiedad asegurados que permiten un arrendamiento por 99 años o incluso la venta. De hecho, en el discurso económico dominante, la seguridad sobre la propiedad agraria casi siempre significa la seguridad de los dueños o las elites, muchos de los cuales no están presentes y usan la tierra para propósitos no relacionados con el bienestar social en sentido más amplio de la mayoría de trabajadores rurales de escasos recursos. Quizá no sea exagerado afirmar que el término 'seguridad en la tenencia de la tierra' ha sido capturado por instituciones estatales y fuerzas sociales de las elites, y perdido toda connotación 'en pro de los pobres' que hubiese podido tener.

Soberanía de la tierra

Debido a estos problemas, y sin dejar de lado los ideales positivos que conforman la base de estos conceptos,

proponemos un cambio en el marco teórico, que pase de la 'reforma agraria' y la 'seguridad en la tenencia de la tierra' a la 'soberanía de la tierra'. Tomado en cuenta las demandas históricas de tierra por parte de varios grupos de pueblos trabajadores, lo que se necesita es un marco alternativo que exprese de mejor manera la esencia de las demandas de tierra de los pueblos trabajadores rurales.

El término connota un sentido de 'pertenencia': la tierra pertenece a quienes la trabajan, la cuidan y viven en ella, y las personas pertenecen a una tierra en particular como pueblo. También nos debe recordar que las parcelas individuales y colectivas son parte de un paisaje, tanto terrestre como acuático, socialmente construido, que a su vez refleja el tipo de relaciones entre sociedades humanas y el ambiente que ha ido emergiendo con el tiempo en un lugar determinado y que nos debería llevar a buscar una relación ecológica saludable con nuestro entorno. Los temas de espacio, ecología, territorio, identidad y pertenencia –dimensiones clave de una concepción realmente en pro de los pobres y sostenible, y de demandas de tierra que puedan ser priorizadas y promovidas en el futuro– se ven mejor reflejadas en la noción de soberanía de la tierra.

Para nosotros, la soberanía de la tierra es el derecho de los pueblos trabajadores al acceso efectivo a la tierra, al uso de ella y a su control, así como a los beneficios de su uso y ocupación, entendiendo la tierra como un recurso, como territorio y como paisaje. En otras palabras, la soberanía de la tierra es la materialización del derecho humano a la tierra de los pueblos trabajadores. El término 'soberanía' quizá resulte incómodo, pero lo utilizaremos aquí provisionalmente, a falta de uno que capte mejor la esencia del 'acceso, control y uso efectivo de los pueblos trabajadores', así como una frase que puede vincularse naturalmente con un marco más amplio y alternativo de desarrollo, el de la 'soberanía alimentaria' (Martínez-Torres y Rosset, 2010).

Tal como lo usamos en estas páginas, el término 'soberanía' tiene dos significados. Por un lado, es un llamado a la acción para recuperar al Estado y que este rinda cuenta ante la ciudadanía en un momento de pleno asalto de las corporaciones y grupos transnacionales en el frente agrario global por medio de cercamientos (trans)nacionales. Esta aproximación, por supuesto, debe abordar los problemas que conlleva un marco estatocéntrico de políticas agrarias. Por otro lado, se debe ver como un apoyo a los pueblos trabajadores y a su derecho humano de ejercer control sobre la tierra como recurso, territorio y paisaje. Es en parte una respuesta a los recientes llamados populares para preservar y proteger el patrimonio común. De forma similar, este enfoque debe tratar los problemas de marcos orientados al bien común y centrados en la comunidad (populistas), que tienden a restar importancia a las diferencias intracomunitarias de clase y grupo. Al tomar como base los puntos fuertes tanto de las perspectivas estatocéntricas como de las orientadas a la comunidad, quizá sea posible evitar algunas de las debilidades de cada enfoque.

Hay cinco razones por las que la soberanía de la tierra es un marco normativo útil. Primero, en términos de los sistemas de derechos de propiedad, acepta que estos pueden ser plurales (abarcando derechos de propiedad comunales, comunitarios, estatales y/o privados). La soberanía de la tierra no privilegia los derechos privados occidentales, pero tampoco los rechaza. Sin embargo, prima la preservación y la protección del resto del patrimonio común, aunque sin romantizarlo, especialmente porque también hay lugares de explotación intracomunitaria. Reconoce la importancia de la propiedad estatal como una alternativa a los derechos de propiedad individualizados y privatizados a gran escala, a la vez que es consciente del papel contradictorio del Estado en términos de contestación sobre el control y uso de los recursos agrarios y los peligros del proceso de simplificación.

Segundo, en términos de opciones de políticas, la soberanía de la tierra se basa en la reforma agraria redistributiva y la privilegia, pero también la supera. En este marco, se entiende la reforma agraria como una demanda y un instrumento normativos clave allí donde se ha consolidado un régimen occidental de derechos de propiedad, dando como resultado la concentración de la tierra. Este enfoque, sin embargo, es también consciente de los límites de la reforma agraria. Por ello, la soberanía de la tierra propone también otras políticas de redistribución igualmente importantes, como la restitución, sobre todo en lugares donde la población fue desplazada y despojada por oleadas previas o actuales de acaparamiento de tierras. El carácter y contenido redistributivo de una política agraria no se define ni materializa automáticamente por el tipo o forma particular de una política: hay reformas agrarias redistributivas, pero también hay reformas conservadoras, favorables a las elites (por ejemplo, reformas agrarias de mercado) y así sucesivamente; el contenido y carácter vienen determinados en parte por las luchas políticas entre el Estado y la sociedad. Por ello, podemos incluir una variedad más amplia de políticas agrarias cuyo contenido redistributivo puede tomar forma y ser asegurado por la lucha de masas, por ejemplo la redistribución de zonas boscosas, la administración de bosques por parte de la comunidad y la reforma de la tenencia o del arrendamiento de tierras.

Tercero, la soberanía de la tierra necesariamente se basa en esta como recurso para la reforma agraria, construye sobre esa base y va más allá para incluir dos narrativas maestras: la tierra como territorio y la tierra como paisaje. Al hacerlo, la soberanía de la tierra se convierte en un marco teórico que no retrocede ante las tensiones entre narrativas en conflicto, sino que las confronta. Los grupos indígenas y movimientos mundiales pocas veces utilizan el término 'reforma agraria' como marco de referencia para su lucha, pues aspiran a controlar su 'territorio'. Aún más, la reforma agraria fue y seguirá siendo un marco político divisivo en ciertos contextos, especialmente cuando hay gran número de trabajadores laborando para pequeños productores o grandes haciendas. El marco de reforma agraria para una campaña por la tierra deja inevitablemente al margen a muchos de estos trabajadores, quienes generalmente no desean convertirse en campesinos. A pesar

de ello, pueden tener problemas de tierra; por ejemplo, cuando la tierra se presenta como territorio o paisaje, los trabajadores pueden pedir parcelas para viviendas, en vez de áreas de cultivo. Finalmente, hay pequeños productores familiares que ya cuentan con un pedazo de tierra y no verían un llamado a la reforma agraria como un tema de interés. Sin embargo, pueden tener problemas persistentes de tierra, que se hacen más visibles cuando la tierra se ve de forma más amplia como territorio y paisaje. La soberanía de la tierra puede, entonces, ser una plataforma común para campesinos y campesinas, trabajadores y trabajadoras, y pueblos indígenas.

Cuarto, en términos de posicionar una lucha desde abajo, la soberanía de la tierra ofrece un marco global más inclusivo que la reforma agraria. Utilizado de manera amplia, como se ha explicado previamente, la soberanía de la tierra puede servir como una narrativa general que reúne a movimientos sociales del Norte y del Sur, de áreas rurales y urbanas, como compañeros en lucha. Esto resuelve el problema inherente a una campaña internacional de reforma agraria que se concentra en el Sur y en áreas rurales pues, con un marco de reforma agraria de soberanía de la tierra, se puede imaginar una campaña conjunta que una las demandas de campesinos de Malí, habitantes de áreas boscosas en Indonesia, campesinos en Guatemala, granjas familiares en Francia y un jardinero urbano en Detroit. Esta sería una plataforma de gran pluralidad, inconcebible en un marco conceptual de reforma agraria.

Quinto, una lucha global e incluyente por la tierra solo puede ser posible si no se toma la tierra como un asunto y una campaña separados, sino que es capaz de conectar sólidamente con otras campañas y proyectos políticos de pueblos trabajadores. La tierra en sí no constituye un modelo alternativo de desarrollo, sino que es más bien un componente necesario para este último. La narrativa alternativa actual que ha inspirado a decenas de miles de pueblos trabajadores, clases medias, intelectuales y activistas en todo el mundo, tanto en zonas rurales como urbanas y a gente de todas las generaciones, es la soberanía alimentaria. Este concepto necesita un pilar agrario, pero la reforma agraria no puede desempeñar ese papel. Por otro lado, la soberanía de la tierra necesita un marco más amplio. En este contexto, la soberanía de la tierra podrá vincularse con la soberanía alimentaria, permitiendo así una interacción mutuamente reforzada y sinérgica entre estos dos marcos y los movimientos sociales que los pueblan. Esto significa también que la soberanía de la tierra es necesariamente una alianza entre clases y un proyecto político, al igual que la soberanía alimentaria, y por ello es capaz de internalizar tanto las sinergias como las tensiones entre esas alianzas y proyectos políticos.

Soberanía de la tierra: defensa contra los cercamientos de corporaciones y elites

Se está llevando a cabo un proceso de cercamiento a escala mundial, liderado por corporaciones y facilitado Estados, y que

ocurre en el Norte y el Sur, en áreas urbanas y rurales. Hay resistencias –aunque débiles e irregulares– en estos sitios de lucha. Los cercamientos afectan de varias formas a diferentes clases y grupos sociales. Por ello, se ha vuelto necesidad establecer una campaña popular de ‘contracercamiento’ que rebalse las fronteras de clase, algo que ya ha iniciado su andadura a pesar de no contar con un marco general.

Una campaña popular de contracercamiento se da cuando los pueblos trabajadores resisten procesos políticos que mantienen un estado de las cosas no equitativo o que incluso (re)concentran la tenencia y el control de la tierra. En el actual contexto internacional, es una campaña en que los pueblos luchan contra el acaparamiento (trans)nacional de tierras.

Campaña contra las políticas agrarias no redistributivas

Las políticas agrarias no redistributivas buscan mantener el statu quo, generalmente marcado por la falta de equidad y la exclusión con base en la tenencia de la tierra, como es el caso de los latifundios en América Latina o el monopolio estatal sobre la tierra en Indonesia. Aquí, la política de tierras más típica es ‘ninguna política sobre tierras’. En escenarios donde existe una enorme falta de equidad y exclusión basadas en tierra, la ausencia de una política al respecto pugna efectivamente por la no redistribución de riqueza y poder basados en ella. En otros entornos, se crea un efecto similar al establecer políticas agrarias, incluso de corte redistributivo, pero manteniéndolas inactivas. Este tipo de políticas favorecen y facilitan el acaparamiento (trans)nacional de tierras. Sin embargo, existen también políticas activas de tierra que son categóricamente no (re)distributivas.

La formalización de la inequidad ocurre en sociedades agrarias marcadas por la desigualdad socio-económica y por relaciones de poder en desequilibrio entre varios grupos y clases. En esos lugares, se lleva a cabo una ‘formalización’ técnica de los derechos de la tierra. La formalización de esos derechos a quienes los demandan jurídicamente en entornos caracterizados por un alto grado de desigualdad suele atender a las peticiones de las elites o incluso del Estado. En esos casos, las políticas de formalización oficializan solo la desigualdad y la injusticia histórica institucionalizada. Muchos programas para la concesión de títulos de propiedad privada llevados a cabo por los otrora poderes coloniales facilitaron el despojo de tierras de la población local y el acaparamiento de estas por parte de los colonizadores. Los derechos de tierra formales no garantizan la protección de los derechos sobre esta de los pobres rurales. Por ejemplo, la Ley de Tierras de 1997 en Mozambique garantiza los derechos de tierra de comunidades locales, pero esa misma ley fue utilizada por grandes inversionistas transnacionales para asegurarse grandes extensiones de terrenos para sus inversiones, desplazando e incluso despojando con este proceso a buena parte de la población local.

La restitución sin redistribución se da cuando se realizan traspasos a gran escala de poder y riqueza basados en tierra

en nombre de los pobres, quienes en realidad no tienen un acceso significativo y efectivo ni control sobre los recursos agrarios que se transfieren. Algunos ejemplos incluyen situaciones posconflicto, en donde las restituciones de tierra se llevaron a cabo otorgando grandes áreas a comunidades o al Estado, sin procesos para democratizar el acceso a estos recursos ni el control sobre ellos. Muchas guerras civiles han sido causadas en parte para controlar tierra o territorios. Por ello, muchos de los acuerdos de paz han incluido políticas de tierra. Sin embargo, los acuerdos de paz no suelen contemplar reformas redistributivas, en parte porque, muchas veces, hay fuerzas opuestas a toda perspectiva redistributiva de la tierra entre las facciones en lucha. En los casos donde se intentó la democratización de la tierra durante el proceso de paz, generalmente se adoptaron políticas de tierra favorables al mercado, como en América Central a mediados de la década de 1990, y en el acuerdo de paz de Zimbabwe en 1980. Como resultado, estas políticas benefician a las elites y al Estado central más que a los pueblos trabajadores.

Campaña contra la (re)concentración

La (re)concentración se caracteriza por un traspaso de poder y riqueza basado en la tierra, pero el acceso y control sobre los recursos agrarios, en realidad, se (re)concentran entre las clases y grupos sociales políticamente dominantes: terratenientes, capitalistas, entidades corporativas, el Estado u otros grupos comunitarios dominantes, como los jefes de aldea. Este tipo de cambio puede darse en tierras públicas o privadas, y por medio de arreglos institucionales sobre derechos de propiedad individuales, corporativos, estatales o de grupos comunitarios. La transferencia puede conllevar o no la completa posesión de la tierra y, si bien hay distintas variaciones, el común denominador es que los principales beneficiarios de estas transferencias son los grupos y clases sociales que dominan el escenario político y económico, así como cargos públicos y burócratas.

Al hablar de (re)concentración, se pueden distinguir al menos tres grandes trayectorias. La redistribución inversa se da cuando el poder y riqueza basadas en la tierra previamente redistribuidos (de las clases terratenientes o del Estado a los pobres) vuelven a manos de las clases terratenientes, otras elites o el Estado. En el contexto global actual de acaparamiento de tierras, un ejemplo concreto son las 30.000 hectáreas de la plantación de caña de azúcar Procana, en la provincia mozambiqueña de Gaza, donde la población local, beneficiaria de una reforma agraria previa, fue desplazada para establecer la plantación. La redistribución perversa es una trayectoria en que el poder y riqueza basados en la tierra se transfieren de los pueblos trabajadores pobres a las clases y grupos política y económicamente dominantes, así como a cargos públicos y burócratas estatales. Esto puede darse bajo diferentes políticas, incluso algunas que, al menos en principio, son en pro de los pobres, como la reforma agraria y la distribución o devolución del manejo de tierras forestales, y

por medio de la formalización y privatización de derechos de tierra, distintos acuerdos de inversión conjunta y contratos de arrendamiento. En el contexto actual de acaparamiento global de tierras, hay numerosos ejemplos de ello. Un caso sería el de Camboya, donde el Estado se apropió repentinamente de tierras que ya se habían cultivado y ocupado, con el fin de redistribuirlas entre inversionistas locales y transnacionales. La distribución desequilibrada se da cuando el poder y riqueza basados en la tierra son transferidos del Estado o la comunidad, directa o indirectamente, por medio de políticas o del mercado abierto, a un puñado de entidades privadas o estatales, con el resultado de excluir a algunos beneficiando a pocos. La forma en que las tierras estatales están siendo redistribuidas por el Estado indonesio a corporaciones privadas para facilitar la expansión rápida de la palma de aceite en ese país es un buen ejemplo.

Los dos primeros tipos de políticas agrarias –no (re) distribución y (re)concentración– socavan los modos de vida de los pueblos trabajadoras en varios sentidos. En muchos casos, estas políticas llevan al despojo de los pobres rurales; en otros, llevan a la incorporación adversa de los pueblos trabajadores en enclaves de plantaciones controladas por corporaciones. Los trabajadores rurales se han opuesto a estas políticas en varias formas y con distintos alcances: de manera organizada y no organizada, abierta y encubierta, judicial o extrajudicial, y desde espacios de contestación política locales hasta transnacionales. Las campañas de contracercamiento de los pueblos trabajadores son una lucha defensiva y un componente crítico de la campaña por la soberanía de la tierra, aunque representan solo la mitad del frente de batalla agrario hoy en día. La otra mitad es una campaña más proactiva: la del cercamiento de los pueblos.

Soberanía de la tierra: luchando por la campaña de cercamiento de los pueblos

Una campaña proactiva es tan importante como la lucha defensiva. Una campaña popular de contracercamiento es necesaria, pero no es suficiente; una campaña de cercamiento de los pueblos, sin embargo, es necesaria.

Una campaña de cercamiento de los pueblos se da cuando los pueblos trabajadores afirman y hacen valer su control político sobre las tierras que aún les quedan ante amenazas potenciales y reales de cercamiento corporativo o estatal. Es una campaña que se puede desplegar independientemente del Estado central, por medio de un cercamiento comunitario de los bienes comunes, o bien en colaboración directa con el Estado. Aquí nos centraremos en este último tipo. Hay dos tipos de contexto institucional para políticas agrarias en los que una campaña de cercamiento de los pueblos puede –y debe– llevarse a cabo; a saber, políticas distributivas y redistributivas.

El principio que define a las políticas redistributivas es que el poder y riqueza basados en la tierra se transfieren del

control monopólico de clases terratenientes privadas o del Estado hacia pueblos trabajadores sin tierra o casi sin tierra para modificar la participación relativa de clases y grupos sociales. Es un proceso de reforma de 'suma cero'. La noción convencional de reforma agraria redistributiva, aplicada solo a grandes tierras privadas, es el ejemplo más habitual de reforma agraria redistributiva. Sin embargo, en nuestra opinión, hay distintas expresiones normativas, más allá de la noción convencional, que pueden traducirse en un cambio de la participación relativa de grupos y clases sociales. Entre estas expresiones estarían las reformas agrarias redistributivas, la restitución de tierras, las reformas de tenencia de la tierra, las reformas de administración de la tierra, el reconocimiento de los derechos sobre la tierra de grupos indígenas y las reformas laborales. Esto se da sin importar que una política sea aplicada a tierras públicas o privadas. Lo más importante es poder establecer el grado de poder y riqueza redistribuidos, y en qué dirección.

La característica definitoria de las políticas agrarias de reforma distributiva es que los pueblos trabajadores sin tierra o casi sin tierra se convierten en receptores del poder y riqueza basados en la tierra. Sin embargo, la fuente original de poder y riqueza puede ser el Estado o la comunidad, o incluso una entidad privada que ha sido compensada plenamente por el Estado. En muchos entornos, este tipo de reforma significaría afirmar y proteger el acceso y ocupación preexistentes de la tierra por parte de campesinos pobres, cuya tenencia es insegura. Este proceso de reforma es de 'suma positiva', puesto que no toma recursos de un grupo o clase social para redistribuirlos a otro. De hecho, en ocasiones este tipo de política se aprueba precisamente para evitar tener que recurrir a políticas redistributivas (Fox 1993:10). Por ejemplo, un espacio de tierra oficialmente categorizado como público o estatal es, de hecho, tierra agroforestal, mantenida y cultivada por campesinos pobres o habitantes del bosque. Si se asignan derechos de uso de la tierra a largo plazo a los campesinos pobres y habitantes del área para que su acceso preexistente a la zona sea más formal y seguro, se habla de una reforma distributiva.

Una campaña de cercamiento de los pueblos que pugne por políticas agrarias distributivas y redistributivas puede llevarse a cabo por medio de al menos grandes tres estrategias, a saber: estatocéntricas, lideradas por movimientos sociales o comunidades, e impulsadas por el Estado y comunidades. Estas estrategias no se definen únicamente por la presencia o ausencia de la entidad estatal o comunitaria; lo importante es el carácter y el alcance del involucramiento de cada actor.

Estrategia estatocéntrica. Históricamente, las reformas de (re)distribución agraria más exhaustivas han sido guiadas por el Estado. Como demuestran sus ejemplos, el Estado central ha efectuado reformas exitosas y significativas no solo en contextos de transición socialista, sino también en entornos no socialistas. El Estado central ha desempeñado un papel de liderazgo clave en estas reformas agrarias de justicia social redistributiva. Esto no significa que no participaran actores no

estatales en el proceso o que su papel no fuera importante; solo que el Estado central tuvo el papel protagonista. Las políticas de este tipo no solo adoptaron la forma de reformas agrarias convencionales, sino también de otro tipo de políticas redistributivas, como la (re)asignación de tierras forestales. En el pasado también se han llevado adelante varias iniciativas de restitución de la tierra, aunque con éxito limitado. La experiencia demuestra que las reformas agrarias redistributivas impulsadas por el Estado, allí donde sean posibles, deben ser consideradas seriamente y puestas en práctica –nunca rechazadas a priori–, ya que son una de las opciones normativas más importantes para la redistribución de la tierra hoy en día, pues el Estado central tiene la autoridad para tomar decisiones sobre programas y leyes relevantes, además de un aparato coercitivo que puede aplicarse en defensa de los intereses de los pueblos trabajadores.

Estrategia liderada por movimientos sociales o comunidades. Estos dos subtipos son muy similares, pero también tienen diferencias importantes. La versión más común de ellos es la estrategia liderada por la comunidad. De hecho, el mismo término se utiliza para disfrazar las políticas agrarias de mercado. Cuando aquí hablamos de estrategias lideradas por la comunidad, nos referimos a aquellas que buscan una política verdaderamente redistributiva –reforma agraria, restitución, manejo forestal comunitario, etcétera–, donde las organizaciones comunitarias en sus varias formas –como cooperativas, asociaciones vecinales, comités de pueblos, por citar algunas– asumen el papel principal en la lucha por políticas de redistribución agraria. Esta es una opción viable y deseable, especialmente en entornos donde no hay movimientos sociales rurales altamente organizados. Sin embargo, es de vital importancia desglosar las 'comunidades', tanto desde el punto de vista analítico como político, basándose en las muchas líneas divisorias que existen al interior de estas comunidades: clase, género y origen étnico, entre otras. Sin embargo, la versión más popular y radical de este tipo es la estrategia liderada por movimientos sociales. Aquí nos referimos a movimientos sociales rurales altamente organizados que entablan un proceso contencioso con el Estado a favor de una reforma agraria redistributiva, ya sea a escala nacional o local. En el ámbito nacional, puede que la estrategia de este tipo más conocida sea la de Brasil. Aquí, el Movimiento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) y otros grupos agrarios militantes, tanto dentro como fuera de La Vía Campesina-Brasil, han usado la estrategia de ocupación de la tierra para interpretar e implementar la ley de reforma agraria estatal. Con el tiempo, estos movimientos han sido capaces de reasentar a cientos de miles de familias sin tierra. Sin embargo, este modelo es poco frecuente y no es fácil de replicar o exportar. El tipo más común dentro de esta categoría son los movimientos sociales subnacionales. Al desglosar el concepto de estrategias lideradas por movimientos sociales a favor de políticas redistributivas de la tierra, evitamos pasar por alto la relevancia e importancia de muchos otros movimientos subnacionales que han logrado –o han intentado lograr– políticas redistributivas de la tierra con distintos grados de éxito y que han sido tan políticamente

profundas como los casos nacionales más sonados. Entre los ejemplos contemporáneos se encontrarían las iniciativas de ocupación de la tierra en Indonesia, donde los campesinos se movilizaron en torno a la Ley Agraria Básica de 1960 para tomar y ocupar tierras en diferentes partes del país, la lucha por la tierra en Chiapas, México y las iniciativas de 'bancos locales de tierras' por parte de comunidades indígenas y campesinas en el noreste de Tailandia. Estas estrategias son solo una de los tres grandes tipos de alternativas redistributivas, pero suelen recibir más atención por parte de la comunidad académica y activista, quizá porque su forma de acción es más espectacular. Pero como hemos señalado, la última es solo una de las muchas alternativas de redistribución –así como una de las menos comunes y más difíciles de replicar– en el contexto político y económico actual.

Estrategias impulsadas por el Estado y movimientos sociales o por el Estado y comunidades. La forma menos popular y entendida de las alternativas redistributivas son las estrategias impulsadas por el Estado y movimientos sociales o por el Estado y comunidades. Hay lecciones y experiencias importantes, tanto en el pasado como en la actualidad, que demuestran cómo y cuándo estos procesos han dado resultados deseables y en pro de los pobres. Esta categoría es, en cierto modo, una combinación de los tipos descritos previamente: tanto actores estatales como no estatales han jugado un papel más o menos significativo de forma simbiótica. Hay dos subtipos: Estado/comunidad y Estado/movimientos sociales. La diferencia entre ambos es parecida a la discusión previa sobre políticas agrarias lideradas por la comunidad o por movimientos sociales. Pero cuando las movilizaciones desde abajo se encuentran con acciones desde arriba, se pueden llevar a cabo reformas agrarias más radicales. Esto es lo que sucedió en Filipinas entre 1992 y 2000, más o menos lo que se dibujó durante la reforma sandinista en la década de 1980, durante las reformas de Allende a principios de 1970 en Chile y en el estado indio de Kerala entre 1960 y 1970. Este proceso también se dio en Bengala Occidental, otro estado de India, durante la reforma de la tenencia de la tierra a partir de la década de 1970. Hay también varios casos exitosos de políticas agrarias redistributivas subnacionales y localizadas impulsadas por el Estado/movimientos sociales o por el Estado/comunidades para la reasignación y el manejo de tierras forestales, el mapeo comunitario y la restitución de tierras en varios lugares del mundo. Estas estrategias son una alternativa importante para materializar cambios redistributivos en políticas agrarias, especialmente donde el Estado por sí solo no puede salvar obstáculos estructurales e institucionales a la reforma, o allí donde no existen movimientos sociales nacionales poderosos. Combinar las fuerzas limitadas del Estado y de actores sociales se convierte entonces en un elemento fundamental de cualquier alternativa redistributiva.

Observaciones finales

Nuestra principal intención en este documento de debate ha sido ayudar a plantear cuestiones críticas sobre los puntos fuertes y las limitaciones de los marcos analíticos y políticos que conforman actualmente la base de campañas de reforma por parte de movimientos agrarios y sus aliados. No ofrecemos ninguna respuesta firme a muchas preguntas, pero presentamos algunas propuestas, de forma normativa, para discutir cómo enmarcar y establecer campañas de los pueblos e interclase en contra del despojo de tierras y a favor de la (re) posesión de estas (ambas luchas defensivas o proactivas).

Ofrecemos una discusión inicial y preliminar sobre el concepto de soberanía de la tierra: por qué necesitamos transformar las demandas populares por la 'reforma agraria' y la 'seguridad de la tenencia de la tierra' en reivindicaciones por la soberanía de la tierra. En nuestra concepción, la soberanía de la tierra está anclada en dos pilares inseparables de soberanía: el Estado y las personas. También explicamos cómo y por qué la soberanía de la tierra es un marco de análisis alternativo que puede ayudarnos a comprender mejor la complejidad de los problemas agrarios en el contexto actual y que puede servir como una plataforma política alternativa que nos ayude a confrontar de manera más inclusiva y efectiva los retos a los que nos enfrentamos en los frentes globales agrícola y agrario. La soberanía de la tierra como una campaña representa dos luchas políticamente entrelazadas de los pueblos trabajadores rurales: su lucha defensiva, la campaña de contraceramiento de los pueblos, y su lucha proactiva, la campaña de cercamiento de los pueblos.

De cierta forma, la soberanía de la tierra está inspirada en el éxito relativo de una campaña y a la vez un movimiento: la soberanía alimentaria como un marco y modelo alternativo para la producción y el consumo de alimentos. La soberanía alimentaria se ha convertido en un marco global para quienes se enfrentan a un 'problema alimentario', tanto en áreas urbanas como rurales, en el Norte o el Sur. Es un concepto interpretado con flexibilidad y que se lleva adelante dependiendo de las condiciones estructurales e institucionales, y así se ha convertido en un proyecto político verdaderamente interclase.

Lo que se necesita ahora con urgencia es un marco para nuestra campaña global por la tierra que tenga un impacto parecido. Es decir, un marco con el que se identifiquen todas aquellas personas que se enfrentan a cuestiones agrarias, ya sea en áreas urbanas o rurales, en el Sur o el Norte; un marco que pueda interpretarse de forma flexible en diferentes entornos estructurales e institucionales. En este contexto, proponemos el concepto de 'soberanía de la tierra' como un posible punto de discusión en la agenda colectiva.

Referencias

Bernstein, Henry (2010) *Class Dynamics of Agrarian Change*. Halifax: Fernwood; MA: Kumarian.

Borras, Saturnino Jr. y Jennifer C. Franco (2010a) 'From threat to opportunity?: Problems with the idea of a 'code of conduct' for land grabbing'. *Yale Humans Rights and Development Law Journal*, vol. 13, no. 1.

Borras, Saturnino Jr. y Jennifer C. Franco (2010b) *La política del acaparamiento mundial de tierras: replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia*. ICAS Working Paper Series 001, copublicado por Land Deal Politics Initiative (LDPI) y el Transnational Institute (TNI).

Borras, Saturnino Jr. y Jennifer C. Franco (2010c) 'Contemporary Discourses in and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance'. *Journal of Agrarian Change* 10(1).

Deininger, Klaus (2011) 'Forum on global land grabbing: Challenges posed by the new wave of farmland investment'. *Journal of Peasant Studies*, 38(2): 217-247.

Fox, Jonathan (1993) *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.

GRAIN (2008) '¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008'. Barcelona: GRAIN.

Griffin, Keith, Azizur Rahman Khan y Amy Ickowitz (2002) 'Poverty and Distribution of Land', *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 279-330.

IFPRI (2009) 'Food scare sparks Third World land rush', publicado en Reuters, <http://uk.reuters.com/article/idUKTRE53S97420090429?pag eNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>

McMichael, Philip (2009) 'A Food Regime Genealogy'. *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 171-196.

Mehta, Lyla, Veldwisch, Gert Jan y Jennifer Franco (2012) 'Introduction to the special issue: Water Grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources'. *Water Alternatives*, 5(2): 193-207.

Martínez-Torres, María Elena y Peter Rosset (2010) 'La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement'. *Journal of Peasant Studies*, 37(1).

Ribot, Jesse y Nancy Peluso (2003) 'A Theory of Access'. *Rural Sociology*, 68(2): 153-181.

Scott, James (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Tsing, Anna (2002) 'Land as Law: Negotiating the Meaning of Property in Indonesia'. In *Land, Property, and the Environment*, ed. F. Richards, 94-137. Oakland: Institute for Contemporary Studies.

Vía Campesina (2008) 'Food Sovereignty for Africa: A Challenge at Fingertips'. Maputo: Vía Campesina

World Bank (2010) *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington DC: The World Bank.

PROGRAMA JUSTICIA AGRARIA

En los últimos años, varios actores –desde grandes compañías de negocios y finanzas, tanto nacionales como extranjeras hasta algunos gobiernos– han puesto en marcha un proceso de cercamiento a gran escala de tierras agrarias, sobre todo en el Sur Global, pero también en otros lugares. Este proceso está al servicio de iniciativas industriales y agroindustriales a gran escala, aunque estas suelen presentarse como grandes inversiones para el desarrollo rural. Sin embargo, en vez de ser inversiones en beneficio de la mayoría de la población rural, especialmente los grupos más pobres y vulnerables, este proceso constituye una nueva oleada de acaparamiento de tierras y aguas. Se trata de un fenómeno global por el que el gran capital está asumiendo el control sobre el acceso, el uso y el derecho a la tierra y a otros recursos naturales afines, lo que se traduce en un sinnúmero de consecuencias negativas sobre modos de vida y ecologías rurales, derechos humanos y seguridad alimentaria local.

En este contexto, el TNI busca contribuir a fortalecer las campañas de movimientos sociales agrarios y hacerlas más efectivas para resistir al acaparamiento de aguas y tierras, así como desarrollar y presentar alternativas como la soberanía de la tierra/alimentaria/del agua y sistemas de cultivo agroecológicos.

T

N

I

Publicado por Transnational Institute

El **Transnational Institute** fue fundado en 1974. Es una red internacional de activistas-investigadores dedicada al análisis crítico de problemas mundiales, tanto presentes como futuros, con vistas a proporcionar apoyo intelectual a los movimientos que luchan por un mundo más democrático, igualitario y medioambientalmente sostenible.

www.tni.org/es

Para más información:
tni@tni.org